choices IRPP

Strengthening Canadian Democracy

Vol. 7, n° 1
February 2001
ISSN 0711-0677

Strengthening Canadian Democracy / Renforcer la démocratie canadienne

Changing the Canadian Electoral System

Louis Massicotte
University of Montreal

André Blais, Paul Howe and Richard Johnston
Editors' Note 2

Louis Massicotte
Changing the Canadian Electoral System

Introduction 3
Problems with Canada's Current Electoral System 3
The Case Against Electoral Reform 6
Alternatives to the Present System 7
What Impact Would PR Have on the Canadian Political Process? 10
Scenarios for the Introduction of PR 21
Conclusions 23
Postscript 24

Editors' Note

When changes to Canada's political institutions are contemplated, whether by academics, pundits, or political actors, electoral reform is often near the top of the list. From among the manifold ways of translating votes into seats, Canada uses one of the oldest and simplest, first-past-the-post, wherein members are elected in single member constituencies based on a simple plurality of the vote. In the 1993, 1997 and 2000 federal elections, this system produced sizable distortions in the translation of votes into seats, especially for parties whose support was thinly spread across the country.

The influence of first-past-the-post on the long-term evolution of the federal party system was chronicled in the first *Choices* paper in the Strengthening Canadian Democracy series (Richard Johnston, "Canadian Elections at the Millennium") as were some of its baneful effects on Canadian governance in the five-party era. In this second paper in the series, Louis Massicotte undertakes a critical examination of alternative electoral systems involving greater measures of proportional representation (PR). While recognizing some of the drawbacks involved in altering electoral systems, Massicotte concludes that the overall balance sheet comes up positive. Aside from the obvious benefits of PR — a fairer relationship between votes and seats and enhanced regional representation for most parties — he also considers other potential consequences, such as modified job descriptions for MPs and a reduction in prime ministerial power. The analysis throughout is couched in comparative context by invoking the experience of other countries that have long had PR systems in place.

In keeping with the overarching objective of the Strengthening Canadian Democracy project — to generate ideas for institutional reform that have some realistic prospect of implementation — we asked Massicotte to consider ways that electoral reform might actually come about. He identifies three possible avenues: the election of a minority government dependent for support on parties that stand to gain from electoral reform, a referendum allowing the Canadian people to vote on the issue, and a court challenge based on the Charter. Massicotte considers the first and third more likely routes, since referenda in Canada can only be initiatied by political elites, who are unlikely to do so if wary of the probable outcome. But there are significant hurdles under the other scenarios too. If the case for reform has intrinsic merit, parlaying that into momentum for change remains the biggest challenge.

Note: Professor Massicotte's text was prepared prior to the November 2000 federal election. The results of that election and its implications for electoral reform are discussed in a short postscript.

101-05260/

Changing the Canadian Electoral System

Introduction

Canada belongs to the minority among the established democracies (together with Britain and the United States) that have kept the first-past-the-post electoral system used in the nineteenth century. Most of the other constitutional polities of Europe that had a plurality or a majority (two-ballot) electoral system at that time later switched to proportional representation (PR) or to a mixed system.

In these countries, plurality or majority formulas were criticized primarily because they resulted in national parliamentary outcomes that did not closely reflect the votes cast for each party. In our federally-minded country, the debate over the electoral system is predictably dominated by a different concern: preserving the cohesion of the federation by ensuring that federal political parties, especially the governing party, include elected members from all regions.[1]

This is not, however, the only argument for electoral system reform. Some have been concerned with the failure of the existing system to provide parties with representation corresponding to their electoral support in the country as a whole, while in recent years others have advocated PR as a device that would increase the representation of women in Parliament.[2] Recently it has been argued that given existing party alignments, first-past-the-post condemns Canadians to decades under Liberal governments for lack of alternatives, and is driving down electoral turnout.

Some form of proportional representation has usually been advocated as a remedy to these problems, though other formulas like alternative voting or second ballots have also been advocated, if less frequently. This paper takes up the debate, assessing the merits of different electoral systems in the Canadian context and analyzing the current prospects for reform. We begin with a review of the chief arguments raised against the existing electoral system.

Problems with Canada's Current Electoral System

Regional polarization

Regionalism has been a central feature of Canadian federal elections at various points in the country's history. This has taken two forms. First, building on the perception that a region was disadvantaged by policy decisions of the federal government, political parties have emerged with a strictly regional agenda and electoral support in one region only. Second, even political parties with a more national perspective have received quite unequal support in the country's regions, at times sweeping some while being shut out in others.

Some degree of electoral regionalism can be found in most democracies, whether unitary or federal, either because a few regionalist parties have been represented in parliament for a long time, or because some regions tend to support a specific party more than do others. Yet the extent of electoral regionalism, measured on the basis of *seats* won by parties, is higher in Canada than in Germany, Australia, Switzerland, Spain and even Belgium.

In the 1997 general election, all but two of Ontario's 103 seats went to the Liberals. Elsewhere in the country the Liberals won the most seats in only three other, small provinces, namely New-

foundland, Prince Edward Island and Manitoba and in the Northwest Territories. Elsewhere, the Reform Party won a majority of seats in British Columbia, Alberta and Saskatchewan; the Bloc Québécois in Quebec; the New Democratic party in Nova Scotia and the Yukon; while the Progressive Conservatives won more seats than the other parties in New Brunswick. Thus, each of the five parties represented in the House of Commons came first in at least one province or territory. Further, the sectional nature of two of these parties was highlighted by the fact that the Bloc Québécois fielded no candidates outside Quebec, while the Reform party fielded only 11 candidates in Quebec's 75 seats (in 1993, it had none) and was not able to gather a full slate of candidates in Prince Edward Island (2 out of 4), Nova Scotia (9 out of 11), New Brunswick (8 out of 10) or even Ontario (where one riding had no Reform candidate).

Regionalism was also manifest in both the 1979 and 1980 elections. There were no regional parties at that time, but the Liberals were practically obliterated in the Western provinces while the Tories failed to win more than a handful of seats in Quebec. Even before that, the tendency of voters in each region to back different parties had, at times, been a source of alarm for commentators. Writing about the 1921 election, for example, an historian commented: "the political map of Canada had been transformed into a Balkan nightmare ... a jigsaw of isolated tribes, merchant guilds, and husbandsmen."[1] In 1917, the country had emerged bitterly divided from an election focused on conscription, with Laurier's Liberals gaining 62 of Quebec's 65 seats but only 20 of the 170 seats in all other provinces.

To a large extent, electoral regionalism is an undeniable fact of Canadian life and cannot be eradicated simply by modifying electoral rules. However, the first-past-the-post system has exaggerated this regionalism by amplifying both the strengths and weaknesses of parties in different regions. For example, the Liberals' quasi-monopoly over Ontario seats in 1997 is based on less than half of the popular vote (49.5 percent), while they have won few seats in the four Western provinces in recent elections with 24 percent to 34 percent of the vote. Reform's virtual sweep of Alberta's seats in 1997 is based on 54.6 percent of the vote, while their respectable 19 percent score in Ontario brought no seats at all. In Quebec, the strength of the Bloc Québécois (44 of 75 seats, against 26 for the Liberals), conceals the fact that the two parties were almost evenly balanced in the popular vote (37.9 percent vs. 36.7 percent).

The existing electoral system has not created regionalism. However, in recent years it has rewarded parties with a strong regional appeal, and disadvantaged weaker, nationally-oriented parties that attract votes more evenly from one region to another. With almost as many votes as Reform, the Progressive Conservatives won many fewer seats in the two most recent elections because their vote was more evenly spread among regions.

An immediate consequence of this situation is that forming a regionally representative cabinet becomes more difficult, insofar as the governing party has few or no elected members in some provinces. Party caucuses are regionally skewed, and the policies adopted by governments may discriminate against unrepresented regions, or at least are vulnerable to such accusations. This process is somewhat self-perpetuating, since caucuses dominated by members from specific regions may slow down policy changes designed to widen support for the party in other regions.

Fairness

Fear of regional polarization and of its adverse consequences on Canadian unity has remained the driving concern among reformers. Yet Canadian election results are also vulnerable to the standard criticisms routinely raised elsewhere. Since 1921, federal elections have produced major-

ity governments 15 times out of 23, yet in only three cases (1940, 1958 and 1984) has this been based on a majority of the popular vote. The governing Liberals' majority at the 1997 election rested on a mere 38 percent of the national vote. Further, the electoral system at times has altered the rank-ordering of party strength. In 1993, the Bloc Québécois reached Official Opposition status while coming fourth in the popular vote. In 1979, Joe Clark formed a minority government just shy of majority status, yet his party had scored only 36 percent of the vote against 40 percent for the Liberals, whose popular support was heavily concentrated in Quebec. Results like these highlight that the plurality system is not only unfair in amplifying the representation of the leading party, but also because it sometimes gives power to a party that does not even have the support of a plurality of the electorate.

There is some polling evidence that a growing number of Canadians feel it is unacceptable that a party can form a majority government without winning a majority of the vote. In a survey conducted this year, 49 percent considered such an outcome unacceptable, 29 percent found it acceptable, and 23 percent had no opinion. Ten years earlier, in a similar survey, the respective figures were 39 percent, 34 percent and 27 percent.[4]

First-past-the-post makes it more difficult for new parties to emerge given that they have little chance of success unless their support is spatially concentrated. Supporters of PR argue that political debate would be enriched by the presence in the House of Commons of new political forces like the Greens.

Plurality systems are also accused of driving down electoral turnout, insofar as the supporters of a minority party in specific districts, knowing in advance that their chances of winning are slim, may choose to abstain. By the same token, supporters of the party that clearly dominates in a district may also conclude that voting is a waste of time. There is empirical support for this argument, as turnout tends to be higher in countries that have proportional systems.[5] The decrease in turnout at federal elections to 69 percent in 1993 and to 67 percent in 1997 — down from a postwar average of 75 percent — lends greater salience to this dimension of the issue.

Under-representation of women

Women, who represent more than one-half of the total population, currently constitute only one-fifth of the members of the House of Commons. As the percentage of women sitting in legislatures elected by proportional representation tends on average to be higher, many scholars have identified single-member districts as an obstacle to female candidates. The rationale is that multi-member districts require parties to field lists of candidates, making it easier to ensure gender balance on the ticket (and possibly ethnic and linguistic balance too). With single-member districts, parties tend to select candidates that fit the prevailing stereotype of the politician as a middle-aged male.

Equal gender representation in the House of Commons could also be achieved by keeping first-past-the-post but switching to *dual* member districts, each electing one male and one female member, with each voter casting one ballot for each seat. Though this would solve the problem of women's under-representation, it has not been advocated so far for Canada as a whole. A scheme of this sort was recently put forward for territorial elections in Nunavut, but was rejected in a referendum held in May 1997. The main reasons for its rejection seem to be that it would have prevented women from eventually outnumbering men in the Assembly and would have forced women to stand against other women.

Democratic alternation

The Liberal party has been described as one of the most successful parties in the democratic world, having been in office for a total of 73 years

since 1896. Years of rule by another party, in practice by the Conservatives, have been comparatively few and far-between. There is no evidence that the first-past-the-post system is or has been significantly biased in favour of the Liberal party as such. Liberal dominance in Parliament has reflected their lead in the popular vote, and any party commanding a similar lead would likely have reaped the same rewards.

Richard Johnston has argued that the eruption of both the Reform party and the Bloc Québécois in 1993, combined with the precipitous decline in Conservative and New Democratic fortunes, has created a context that precludes any alternation in office for the foreseeable future. The two strongest alternatives to the ruling Liberals have little chance of making gains outside their respective bailiwicks, and indeed the Bloc has no intention of expanding beyond Quebec. While they are more nationally-oriented, the Tories are hampered by the impact of the Mulroney legacy. Should the Tory party vanish completely, polling evidence suggests that its supporters, in defiance of the view that the Tories and Reform are ideologically close, would mostly go to the Liberals.[6] The result is that there is virtually no alternative to the Liberal party, each of the challengers combining enough negatives to be seen as unelectable. Johnston interprets the downward trend of voting turnout in the 1990s as a symptom that electors are exiting from the system because the alternatives seem unpalatable.[7]

The Case Against Electoral Reform

Most political scientists who have taken a stand on the electoral system have come down on the side of reform. Yet there is no unanimity, and various points of the case for electoral reform have been challenged.

A peripheral issue

A preliminary consideration is that at present few Canadians seem to care deeply about electoral reform. Issues like the health system or the Constitution arouse much more interest. The 1979 and 1980 election results generated a flurry of comments in favour of the introduction of some dose of proportional representation. In contrast, the contributions made by advocates of change following the 1997 election have not generated much reaction among politicians, columnists and the general public. While all four opposition parties represented in the Commons have expressed concerns about the existing system and shown interest in change, none is formally committed to a specific proposal, and Parliament's attention in this area has been focused during the previous decade on electoral redistribution and on changes to the electoral machinery. There may be a malaise, but there is certainly no strong and widespread disgust with the existing system. Polls reveal some preference for PR among Canadians, but also disclose that they prefer majority over minority governments.[8]

No panacea for regionalism

The argument that first-past-the-post increases regional cleavages in Parliament is empirically strong, but the inference that a reformed electoral system would solve the problem has not gone unchallenged. Some critics have argued that the problem lies with the depth of regional tensions and the strength of regional parties more than with the electoral system. As Richard Katz has put it, "the fundamental problem is not how voter preferences are translated into a seat distribution in the House of Commons, but the distribution of the preferences themselves."[9] Others have pointed out that regional polarization comes and goes: the image of a country sharply and increasingly divided on regional lines that was suggested by the 1979 and 1980 elections was swept away in 1984

when Brian Mulroney won a majority of votes and seats in every province and territory. The acute electoral regionalism revealed by the 1921 election had similarly vanished after a few elections with the gradual demise of the Progressives.

It is also argued that Canadian prime ministers have dealt with the problem by appointing to the cabinet senators from unrepresented regions, and that the predominance of a specific region within the government caucus does not necessarily ensure that this region will automatically carry the day on every issue. As John Courtney has noted, even strong cabinet representation does not preclude the rise of regional alienation, as exemplified by the growth of Reform at a time when the cabinet included strong ministers from the West, or by the rise of the Bloc Québécois (and of separatism) under prime ministers from Quebec.

Problems with the alternatives

Opponents of electoral reform have also targeted the alternative formulas put forward. Proportional representation brings fair representation to political parties, but also generates many undesired consequences: political fragmentation, coalition or minority governments, cabinet instability, and changes of government unsanctioned by the electorate. It facilitates the emergence of new parties, but some of these could be extremist or farcical. Mixed systems also necessitate the coexistence in the House of locally-elected and regionally-elected members: might not the latter be branded as second-class MPs, or, on the contrary, as the privileged few who have little constituency work to do and owe their position to their high standing with the party brass?

Questionable effects on voter turnout

The argument that first-past-the-post drives down turnout and ensures the perpetuation in office of the Liberals is not flawless. Even granting that the average turnout in Canadian federal elections is lower than in most democracies and that the plurality system may be partly responsible, two points can be made. First, it is far from obvious that the decline of turnout in recent years has much to do with the fact that electors see no alternative to a Liberal government. The sharpest decline in turnout (six points) took place at the 1993 election, *before* the present pattern emerged. The decline recorded in 1997 (two points) seems comparatively mild. In addition, turnout has declined in most democracies over the last two decades, including those where PR prevails. Declining turnouts can more plausibly be traced to flagging trust in politicians and institutions among the Canadian public, a worldwide trend which became acute in the early 1990s.

No greater alternation in government

Finally, there is little evidence that PR guarantees the alternation of parties in office. Indeed, it arguably does the opposite by making it easier for some parties to rise, only to be shunned by others as unacceptable coalition partners because of their alleged extremism. Nor does it encourage opposition parties to fuse or to conclude alliances in order to offer a credible alternative. This can mean that the same group of centrist parties stays in power for a long time. There are plenty of examples of democratic PR countries that have been governed without interruption by the same party or coalition of parties for decades.[10]

Alternatives to the Present System

One of the chief problems faced by reformers is that Canadians are not very familiar with other electoral systems. Plurality rule has prevailed continuously at both the provincial and federal levels since the beginning of elections in Canada, except in three Western provinces, where alternative voting and/or proportional representation through the

single transferable vote were tried and later discarded, the last one in 1956.[11] The foreign country with which Canadians are most familiar, the United States, also uses a plurality system. In addition, alternative electoral systems are more complex than first-past-the-post, a feature that makes them more difficult to sell.

There are many types of electoral systems, though they fall broadly into four categories: *simple plurality* or first-past-the-post, as in Britain and Canada; *majority systems*, i.e. systems demanding more than one-half of the popular vote in a district in order to be elected; *proportional representation*; and *mixed systems* that combine proportional representation with either a plurality or majority system.

Majority systems

Majority systems are attractive for those who wish to keep single-member districts but want to raise the threshold for a member to be elected. As under first-past-the-post, in majority systems a candidate may be elected with a very small proportion of the vote, provided the remainder of the vote is divided between the other candidates, all scoring less individually than the leading candidate.[12]

There are two basic types of majority systems: alternative voting and the two-ballot system. The latter, used in France, is the more prevalent of the two internationally. In this system, the candidate, at the first ballot, needs a majority (more than 50 percent) of the popular vote in order to be elected. If no candidate reaches that threshold, a second and final ballot is held one or two weeks later. Then, two different rules may apply: either the candidate winning a plurality of the vote (as in first-past-the-post) is elected, or the competition is restricted to the two leading candidates on the first ballot, one of whom will necessarily be elected (this is known as a "run-off"). The first rule prevails in French legislative elections, while the second applies in most countries having a directly elected president.[13]

In the 1997 Canadian election, slightly more than one-third of the seats were won with more than 50 percent of the vote.[14] If a majority had been required for election, a second ballot would have been necessary in almost 200 ridings. Much would have then depended on the second preferences of voters and on alliances between parties.

Second ballots, if they are to be held in many districts, entail a substantial increase in the cost of elections, at least for polling day. The alternative (or preferential) voting system, guarantees that a candidate will be elected with a majority of the vote, and with less expense. Voters are required to rank candidates on the ballot paper by marking "1" beside the name of the candidate they prefer, "2" beside their second choice and so on. On election night, only first preferences are counted. Candidates obtaining more than 50 percent of first-preferences are elected, and other preferences are not examined. Should no candidate reach that threshold, however, the weakest candidate is eliminated and the second preferences marked on his or her ballots are transferred to the remaining candidates. This process is continued until a candidate reaches a majority of the vote. Alternative voting has been in force in Australia since the end of World War I. Though few other countries now use the system, it was in force for some time in three Western Canadian provinces for provincial elections.[15]

Alternative voting guarantees that winners will be backed by a majority of the vote in their respective districts, as does the two-ballot system provided the second ballot is a run-off between the two leading candidates. Otherwise, it does little to reduce the vote-seat distortions found in plurality systems. The chief advantage is to allow ideologically close but formally distinct parties to escape obliteration by combining their vote behind a single candidate.

What would have been the outcome of the 1997 election if an alternative voting system had been

used? That a counting of subsequent preferences would have been needed in almost two-thirds of seats suggests at first sight that the outcome might have been substantially different, and that the Liberals' weak majority in the House would have been jeopardized, especially by an exchange of preferences between Reformers and Tories in Ontario. However, a simulation conducted recently found otherwise.[16] Projecting second preferences on the basis of the second choices of voters (using data from the Canadian Election Study), Bilodeau found that these would have altered the result in 31 ridings out of 301. The number of Liberal seats would have jumped from 155 to 173, while the number of Tory seats would have increased from 20 to 27. The representation of all other parties would have been smaller: 47 Reformers instead of 60, 36 Bloc Québécois members instead of 44 and 17 New Democrats instead of 21.[17]

The province-by-province results of that projection suggest that regional polarization would have been somewhat reduced, with the Liberals making substantial gains in Alberta and British Columbia (at the expense of Reform) and in Quebec (at the expense of the Bloc). However, neither Reform nor the Tories would have made any gains in Ontario, where the Liberals would have kept every one of their 101 seats. Further, the distribution of seats would not have been any "fairer," that is proportional to the popular vote; with 38.5 percent of the vote, the Liberals' share of seats would have increased from 51.5 percent to 57.5 percent.

Proportional representation systems

While the mechanics of PR are relatively complex, the basics are relatively simple. PR requires electoral districts with more than one member, preferably at least four. In each district, the number of votes cast for each party is divided by a quota, so that the "cost" of a seat is about the same for each party.

PR systems fall into two categories: list systems (by far the most common form) and single transferable vote systems (STV). The latter, conceived by Thomas Hare and advocated by John Stuart Mill, has been ardently promoted in English-speaking countries, so far with little success, but is the only variant of PR that has been used on occasion in Canada.[18]

The accuracy of representation depends mostly on the number of seats in each district (the higher the number, the more accurate), but also on the specific technique used for distributing seats (the highest average technique tends to magnify distortions and provide a "bonus" to the stronger parties, while the Ste-Laguë and largest remainder techniques produce more accurate distributions). Some countries also provide for national seats to top up the district results, so as to increase proportionality.[19]

Proportional representation is normally associated with more fragmented legislatures, as it is easier for a small party to win seats, and with the absence of a majority for a single party. As such, it often leads to coalition governments or minority single-party governments.

Mixed systems

Mixed systems combine PR with a plurality or majority system. A few basic combinations can be identified.[20] The two most common are *superposition* (or parallel) systems, now typified by Japan, and *corrective* systems. The latter are in place in Germany, New Zealand, Scotland and Wales, and were proposed for Britain by the Jenkins Report in 1998. Superposition systems combine plurality or majority in single-member districts with PR in larger multi-member districts. Thus there are two sets of legislators, local and regional. Such is also the case in corrective systems, the crucial difference being that PR seats are distributed among parties so that the total number of seats (local and regional) won by each party approximates its per-

centage of the popular vote. Corrective systems result in proportional outcomes, but this is achieved while still retaining single-member districts for about half of all legislators. This is why such systems are officially known as "personalized PR" in Germany, and as "mixed member proportional" (MMP) in New Zealand. In contrast, superposition systems do not result in outcomes that are significantly more proportional.[21]

A survey, conducted in the mid-1990s, of 166 countries with working parliaments found 59 using the plurality rule, 25 with a majority system (either two-ballot or alternative voting), 56 using PR and 25 using a mixed system.[22] The number of countries using mixed systems has increased dramatically in the 1990s.

Among other electoral formulas, the majority system must be ruled out as an alternative by anyone trying to respond to the criticisms of first-past-the-post cited above. A clear lesson from comparative studies is that the outcomes produced by majority systems are no more proportional than those produced by first-past-the-post, and are sometimes even less so, as was amply confirmed by the projection of the results of the 1997 Canadian election using the alternative vote.

Mixed systems have been most often advocated in Canada as alternatives to the existing system, because they offer the advantage of adding some dose of PR while keeping the single-member districts familiar to Canadians. However, numerous and substantially different variants have been put forward.[23]

What Impact Would PR Have on the Canadian Political Process?

This section explores the likely consequences of proportional representation for crucial features of the Canadian political system. The focus is on two options — full-fledged PR or a German-style mixed system — because they alone have any chance of both producing fairer results and addressing problems of regional polarization, low voter turnout and the under-representation of women.

"Full-fledged PR" is envisaged here as an electoral system where seats are allocated to parties in proportion to their vote in 4 to 10-seat constituencies.[24] A "German-style system" means a mixed electoral system where about half of MPs are elected in single-member districts; other seats are allocated so as to make the total distribution of seats proportional to the votes cast for each party. Both formulas would result in proportional outcomes, the chief difference being that a German-style system would retain a sizable contingent of members from single-member districts.

PR would have a direct impact on the shape and size of electoral districts, the work of members of the House of Commons and the representation of political parties and minorities. But it would also likely alter the way cabinets are formed and operate, their composition, their relationship with both Houses of Parliament, and the position of the prime minister. The federal-provincial balance might be modified as well. We should make no mistake about it: together with responsible government and disciplined parties, the first-past-the-post system is one of the three most crucial variables that have shaped Canada's Westminster system of governance, both federally and provincially, and replacing it with PR would likely have sweeping consequences.

Not all the potential consequences of PR can be anticipated. We can determine what the result of previous elections would have been, assuming voters would have voted the same way. Such exercises are helpful, but the conclusions that can be derived from them are somewhat fragile, insofar as we cannot know what the distribution of the popular vote at future elections will be. It is even more difficult to anticipate with certainty the

impact of PR on Canada's system of governance, which will depend on decisions made by a myriad of political actors.

In these areas, the experience of countries where PR has been operating for generations is relevant, though it should not be transposed slavishly. The real world of PR encompasses dozens of countries, from the inauspicious cases of Italy and Israel to the more reassuring examples provided by Germany and the Scandinavian countries. We should resist the temptation to systematically assume rosy scenarios, if only because the occasionally wild expectations of reformers have often been shattered by the actual operation of the systems they ardently advocated.[25]

A more representative Parliament

Parliament, meaning here the House of Commons, would be more representative, insofar as the number of seats won by political parties would more closely match their electoral support. The number of political parties represented in the House would probably be higher than it is now, not necessarily because PR would lead to the fragmentation of existing parties, but because the threshold of admission for new movements like the Greens would be lower. The range of political views represented in Parliament would be broader, and would include viewpoints that Canadians might find innovative and engaging as well as some they would find objectionable, should any of these gather significant support.

Existing minority parties whose electoral support is widely spread would no longer be disadvantaged compared with parties whose electoral support is equivalent in size, but concentrated in specific areas. This would benefit the Progressive Conservatives and New Democrats.[26]

Countries with PR systems normally have a higher proportion of women in legislatures than countries with plurality or majority systems, which has led many activists and scholars to advocate PR as a kind of affirmative action measure to guarantee the presence of more women legislators.[27] It is untrue, as some have argued, that the first-past-the post system blocks women's access to Parliament. The number of women in the House of Commons now hovers around 20 percent, a significant increase compared with the all-male House elected in the 1968 election. Significant variation in the number of women among PR legislatures sheds some doubt as to whether PR alone guarantees the presence of women legislators. This led the Jenkins commission to conclude in its 1998 report that the evidence linking PR to women MPs was "not overwhelmingly strong."[28] Much depends on the extent to which political parties give priority to the inclusion of women on their slates of candidates. In the short term, PR in Canada would likely lead to more women in Parliament, though the percentage is likely to increase in the future whichever electoral system is used.

Certain ethnic and cultural groups would lose the advantage they now arguably derive from their concentration in some smaller metropolitan ridings. On the other hand, they might have some of their own included on party PR lists.

Less regional polarization in Parliament

PR would ensure that party caucuses include some representatives from most major provinces, provided, of course, they secure some minimum electoral support there. More specifically, PR would break the Liberals' present monopoly over Ontario seats, which was a crucial factor in their back-to-back majority victories in the 1990s.[29] It would mean that the Canadian Alliance, while losing some seats in the West, would gain seats in Canada's largest province and to some extent alter the image of the Reform party as a purely Western party.[30] Barring a major ideological realignment, it is unlikely, if PR were introduced, that the Bloc would be interested in even running can-

didates outside Quebec, or that the Canadian Alliance would secure more than a handful of votes in Quebec.

PR would provide all parties but the Bloc Québécois with more regionally balanced caucuses. It would become more difficult for Ontario or Quebec MPs to secure the inflated one-third of the ruling party caucus that the Quebec Tories achieved in 1988, the one-half that the Quebec Liberals achieved in 1980, or the two-thirds that the Ontario Liberals now enjoy.

This, in turn, would encourage parties to develop policies more palatable to all regions rather than engaging in "Churchill strategies." On election night, regional variations would be accurately reflected in the distribution of seats, rather than being exaggerated, as was the case in 1979, 1980, and 1997. This consideration was a major factor in the decision taken in Belgium in 1899 to introduce PR, and was successful for a long time in reducing the polarization that existed previously under a majority system between Flemish Catholic and Walloon Liberal or Socialist areas.[11]

PR would resolve the deep-seated problem of regional polarization in federal elections, a phenomenon the Pépin-Robarts Commission claimed was a harbinger of the break-up of federations.[12] After the 1984 election, many thought regional polarization to be dead following Brian Mulroney's sweeping victory with a majority of both votes and seats in each and every province and territory. Yet this appears to have been a short interlude, with polarization resurfacing later with a vengeance.

The results of the 1998 German election illustrate very well how regional polarization can be reduced by PR. The Social Democrats won almost 65 percent of single-member district seats (elected, as in Canada, under first-past-the post rules). Without the addition of corrective seats, the opposition Christian Democrats would have been shut out in no less than seven of Germany's 16 *Länder*. In the second largest *Land*, Bavaria, the ruling party would have won a mere 15 percent of the seats. The use of personalized PR resulted instead in the Social Democrats winning 37 percent of Bavarian seats, while the Christian Democrats were able to win seats in every Land.

This is not to say that PR will solve the crisis of Canadian federalism. The strong presence of a region within the federal executive, bureaucracy and judiciary does not necessarily dampen aspirations for regional autonomy, as shown by the rise of separatism in Quebec over the past 30 years. Many regional champions expect far more than mere inclusion in federal decision-making circles. However, the presence of a sizable group of cabinet ministers from these regions is likely to weaken their case: we can only imagine how disenchanted with federalism Quebecers would have been if their presence in the federal cabinet had been as weak for one or two decades as it was for a brief time after the 1957 and 1979 election.

Less emphasis on constituency work for MPs

Would PR change the job description of MPs? Here, the two PR systems should be distinguished. Full-fledged PR would substitute large, multi-member districts for smaller, single-member districts. German-style PR would mean — assuming the total number of seats in the Commons remained around 300 — that half the MPs, possibly more, would continue to be returned from single-member districts, but that these districts would be twice as large as existing ones. The PR members would likely be returned from province-wide districts, except in Ontario and Quebec where the creation of regional "top-up areas" would probably emerge as the most appropriate solution.

In both cases, the job description of MPs would be affected, but to different degrees. If all MPs were elected in larger multi-member districts, they would find it more difficult to control their district associations than they do now with smaller, sin-

gle-member district associations. Campaigning might become more onerous, unless candidates from each party informally decided to focus on a portion of the district. Constituency work, an activity which absorbs much energy and enhances the self-esteem of many MPs, would be affected by PR. In a full-fledged PR system, members would no longer be the sole district MP, but would face competition, within a wider territory, of other MPs from their own or other parties. There is no guarantee that within a wider district all areas would be equally covered, since most or all MPs could end up residing in a major urban centre. In mixed rural-urban districts, residents of outlying areas might be less likely to have a member close at hand. This is not a major problem in most PR countries, because constituency casework is a less prevalent practice.

A German-style system would maintain the close relationship between MPs and their enlarged constituencies, but would create a second layer of representation. As such, it is open to the oftenmade (but rarely substantiated) charge that mixed systems produce two warring "classes" of MPs. How the two categories would interact cannot be predicted with absolute certainty, but it is worth pointing out that in the two dozen countries with mixed systems, no tensions are reported.[33] In New Zealand, however, PR members are perceived by some to be "second-class" MPs,[34] though in practice there is little to substantiate that perception.

No less party discipline

Currently members are constrained by party ties, and some, together with many observers of Parliament, find party discipline too constraining and are pushing for a higher number of free votes. Would PR lead to a relaxation of party discipline?

Little change should be expected on that front. There is no clearcut correlation between party discipline and single-member district systems, as exemplified by the contrast between the US House of Representatives and the Canadian House of Commons. In the former, parties exhibit much less cohesion at congressional roll-calls than members of other legislatures, a pattern of behaviour that has prevailed for over a century.[35] In Canada, the same electoral system now coincides with relatively tight party discipline, yet our parties were much less cohesive during the second half of the nineteenth century.[36]

There is no reason to believe that individual MPs would have much more freedom and clout if PR were introduced. Disciplined parties appear to be the norm in all democratic countries except the United States, irrespective of the electoral system used.[37] Party discipline is no less stringent within Canadian governing parties in minority than in majority situations.[38] Indeed, at times it has been more stringent in the former. The practice in PR countries is for interparty negotiations to take place at the cabinet level, with MPs from all sides expected to accept the outcomes reached by their leaders. If the electoral fortunes of candidates rested on their party-determined position on party lists, parties would arguably be in an even better position to exact conformity from their followers in parliament. Further, MPs breaking with their respective parties would have more difficulty getting re-elected as independents in substantially enlarged districts.

No more single-party majority governments

If the past is any guide, single-party majority governments like those we have had for most of our history would likely become exceptional. The experience of PR countries suggests that single-party majority governments would become rare interludes in a long succession of minority and coalition governments. Indeed, in countries where coalition government is the norm, it is not infrequent for a party having secured a majority on its own to maintain its earlier alliance with smaller parties, in anticipation of a return to the standard pattern.

Though Canadian parties have some experience of single-party minority governments (8 of the 23 elections held since 1921 have produced such outcomes), the latter would probably not become the standard government formula. So far, they have been resorted to as a temporary expedient by parties, in the hope that the ensuing election would produce a majority. The latter scenario is plausible with the first-past-the-post system (three elections[39] since 1921 resulted in a majority for the incumbent minority government), as gaining only a few percentage points of the popular vote may well be enough to reach a majority of seats. Under PR, this is unlikely.

The experience of PR countries also suggests that coalitions would be more frequent than minority governments. For the years 1945 to 1987, Laver and Schofield found an almost two-to-one ratio in European cabinets.[40] In this regard, much would depend on the constitutional rules governing cabinet formation. It is easier for minority governments to be formed and to endure if no formal vote of investiture in parliament is required for a new cabinet to be appointed. By the same logic, mechanisms like that provided by s. 49 of the French Constitution, whereby cabinets can be censured by the Assembly only by an absolute majority of its membership, with the votes in favour of censure *being the only ones to be counted* (which means that abstentions are implicitly counted as supporting the cabinet), would facilitate the survival of minority administrations.

If coalitions became the norm, Canadians would find little guidance in their own parliamentary history as to how to operate them. Ottawa's experience with coalitions is uninspiring, being limited to the Borden Unionist coalition of 1917-1920. Ontario had a coalition of United Farmers and Labour under Drury (1919-1923). British Columbia was ruled by a coalition of Liberals and Conservatives from 1941 to 1952 under John Hart and afterwards Byron Johnson. Saskatchewan had a Tory-dominated "Cooperative" coalition during the Depression years under Anderson (1929-1934), while a Liberal joined the NDP Cabinet following the inconclusive 1999 election. Bracken's long premiership in Manitoba included a lengthy period of coalition government. An encouraging feature is that most of these coalition governments lasted for the full life of a legislature.

Despite our own limited experience in this field, coalition government is well entrenched in most democratic countries, including some with majority systems like France and Australia, and Canadians could derive inspiration from the practices that have been developed elsewhere.[41]

Less durable Cabinets

Our experience with minority governments (as opposed to coalitions) strongly suggests that if these became the norm under a PR system, governments would be less durable. Since 1867, minority governments in Ottawa have lasted an average of less than 20 months, compared with more than 50 months for majority governments. There is no reason to believe that minority governments, if they were formed in a PR context, would be any more lasting.

As our experience with coalition governments in Ottawa is quite limited, we must turn to the experience of other countries to see whether coalition governments would survive longer. In their study, Laver and Schofield found single-party minority governments to have lasted an average of 19 months in office, compared with 33 for minimal winning coalitions and 45 for majority governments.[42] There was no evidence that coalitions had become more durable over time.[43] True, one can cite examples of cabinets in PR countries lasting for the full duration of a legislature, of heads of governments serving aggregate terms comparable to those served by many Canadian prime ministers,[44] or even of coalitions lasting for

decades (like the Swiss four-party coalition that has run the country for the last 40 years). Yet the possibility remains that party fragmentation, coupled with the presence in Parliament of parties deemed "extremist" and systematically shunned as coalition partners, can combine to produce a succession of short-lived governments. Cases like Israel, Italy, the French Fourth Republic and Finland, where governments have on average been short-lived,[45] are not necessarily typical of outcomes under PR, but they are possible.

Coalitions are inherently more fragile than single-party majority governments and are more likely to break up during the life of a parliament or to lead to early elections. When an unpopular decision has to be made, it is tempting for the junior partner to withdraw support in the hope of escaping voters' vengeance. When an unforeseen issue arises, coalition partners may find their respective positions irreconciliable and dissolve their partnership.

It is difficult to gauge how Canadians would react to this new pattern of parliamentary politics. Criticisms have been voiced in recent decades about governments having too much power, the executive dominating Parliament and the prime minister behaving like an elected monarch.[46] PR would likely make governments more fragile, but this may be what many Canadians actually want, especially if it means governments are more willing to listen and compromise. It is striking that Australia, the country where the working of the Westminster model arouses the least opposition, is also the only one where the power of the ruling party or coalition is checked by a PR-elected second chamber rarely controlled by the government party or coalition.

Assuming the next elections return the same parties we now have, cabinet formation and survival would be made more complex by the presence of the Canadian Alliance and the Bloc Québécois. The latter was created in order to highlight the deficiencies of the Canadian federation, not to support, or be part of, the federal cabinet. In the present context, it seems doubtful the Bloc would be a willing coalition partner, or would be accepted as such by the other parties. The Canadian Alliance would probably be more eager to join a coalition. How other parties would react is uncertain. If both the Canadian Alliance and the Bloc, with approximately 30 percent of the seats in the House, were deemed unpalatable coalition partners by the other three, the range of government formulas would be limited and cabinets would be more fragile.

Weaker Prime Ministers

In the long run, PR would probably erode the authority of the prime minister within cabinet. At present, prime ministers enjoy a very strong position and are acknowledged to be far more than *primus inter pares*. Compared to their counterparts in Britain, Australia and New Zealand, Canadian prime ministers have stayed longer in office and have been immune (so far) to cabinet or caucus revolts,[47] probably because their status as party leaders derives from elected delegates at a party convention or direct election by party members, rather than from a caucus decision. This predominance also results from their position as leaders of the sole ruling party and from the existence of crucial powers commonly acknowledged to be personal prerogatives of the prime minister, like recommending the convocation or dissolution of Parliament, and making appointments to the bureaucracy, the judiciary and the Senate.

These prerogatives would survive intact in minority single-party cabinets, though the more precarious position of the cabinet as a whole would affect their use. In coalition cabinets, many ministers would belong to a party other than the prime minister's and would have more complex loyalties. The list of the prime minister's personal prerogatives is then likely to diminish. In the long

run, junior coalition partners are unlikely to tolerate appointments to the bureaucracy, the Senate or the bench being made secretly by a single individual. They are likely to insist on some kind of sharing of order-in-council appointments. They might even have a veto on the prime minister's appointment.[48]

Inasmuch as prime ministers wield too much power, PR would likely make our cabinet system more collegial and less monarchic in its operation and style.

The relationship between election results and government formation

It has been argued that first-past-the-post empowers the electorate to select rulers "directly," since elections normally result in a clear majority for one party with a recognized leader and clear policy positions, instead of leading to negotiations between parties as to what kind of coalition will be formed, who will lead it and what that government will do.

There is much truth in this argument, though most of the time a "clearcut" outcome reflects the will of only a plurality of the electorate. However, malapportionment of electoral districts or excessive concentration of a party's vote in some districts at times lead to majority governments that do not even rest on a plurality of the popular vote, as is the case now in Quebec and British Columbia. This unquestionably amounts to a serious distortion, some would say a denial, of the voters' will.

Under PR, voters would have a less direct say in government formation than they now do. Governments would be formed after the election through negotiations between parties, taking into account, of course, each party's respective strength. Leaders may state in advance of polling day with which party they would ally — or not ally — but there would be no legal obligation for them to do so. There does not appear to have been any systematic survey determining to what extent, in PR countries, parties make such pre-election commitments. In the absence of party statements on their coalition partners, the feeling may develop among the electorate that the people's role at elections amounts merely to "redistributing the cards" between political elites, while the most crucial decision of forming a government is in practice transferred to the latter. An even worse scenario can be imagined, where pivotal parties choose to ally with other parties in defiance of their own pre-election public statements (as occurred in New Zealand in 1996) or even to switch sides in the middle of the life of a parliament (as the West German Liberals did in 1982).

An encouraging consideration is that in these two cases, the "slippery partner" suffered losses in the ensuing election, thus deterring many politicians who would be tempted to emulate this behaviour.

No evidence that governance would be worse

It is still largely accepted in Canada, especially among political elites, that the first-past-the-post system, while distorting to some extent the representation of parties in Parliament, should be maintained because the stable and effective cabinets it produces ultimately ensure better governance.

Most Canadian elections have resulted in majority governments. Parliaments with no single-party majority have been typically short interludes managed by a single-party administration biding its time before it could call another election in the hopes of securing a majority. Except in the 1920s and in the 1960s, there have been few back-to-back minority parliaments that might have entrenched minority governments or coalitions as standard government formulas. Since 1980, no election has failed to return a majority government.

In such cabinets, decisions can be made quickly. It is easier to reach consensus within the confines of a cabinet composed of people belong-

ing to a single party. Policies that are unpopular in the short-term but advantageous in the long run can be pursued. The conventional wisdom then is that our present system produces firm and decisive leadership. For many Canadians, this is to be equated with good governance.

Until the 1970s, this was the accepted wisdom among students of comparative government. The Westminster system was widely acknowledged to be the most successful variant of parliamentarianism. After all, it originated in one of the most powerful countries in the world, one where democracy had successfully withstood the challenges of the interwar period.

However, more recent literature casts serious doubts on the governance advantages that supposedly derive from single-party majority governments. Simple assumptions that were deemed self-evident and accepted without question, have recently been tested and found wanting. The argument advanced by perceptive observers of French politics before 1958 like André Siegfried and Raymond Aron, namely that cabinet instability, while perhaps exposing a country to ridicule, is less harmful for governance than many assume, has been re-stated. There is, it turns out, no statistical evidence that economic growth in majoritarian countries is higher, or that inflation and unemployment are lower. On the whole cabinets are more stable in majoritarian countries than in PR countries, but there is no evidence that cabinet durability results in better governance outputs.

Arend Lijphart, for one, has attacked the conventional wisdom that assumed the existence of a trade-off between accurate representation and good governance.[49] Lijphart reaffirms that PR coincides with a more accurate representation of parties in the legislature, a higher proportion of women, and a higher electoral turnout. He does not deny that executive durability is higher in countries with majoritarian electoral systems. Rather, he presents evidence that PR countries do not perform less well than countries with plurality systems on a number of important indicators. On average, countries with plurality systems have a lower incidence of political riots, but a higher incidence of political deaths than PR countries. On crucial economic indicators like economic growth, inflation and unemployment, countries with majoritarian systems do not, on average, outperform PR countries. In other words, there is evidence that PR leads to less durable executives, but no evidence that durable executives produce better policies. Indeed, some data point to the opposite conclusion. "Majoritarian governments," Lijphart writes, "may be able to make decisions faster than consensus governments, but fast decisions are not necessarily wise decisions."[50]

Lijphart's conclusions are an important milestone in the age-old debate between supporters of PR and advocates of majoritarian systems, a debate that had become largely repetitive by the 1980s. His findings are grounded on the analysis of as many as 36 stable democracies, small and large, while the conventional wisdom tended to focus excessively on a few large and dysfunctional PR countries. Methodologically, they are based on factual quantitative indicators rather than on impressionistic evidence. To date, no systematic rebuttal has been provided by supporters of the Westminster model.

Other recent works have also offered a more positive assessment of governance under non-majority administrations. Kaare Strom has analyzed the workings of minority governments in 15 democratic countries in the period from 1945 to 1987. He found that minority governments (either coalitions or single-party governments) were frequent, accounting for almost 35 percent of all cabinets formed. Looking at the performance of minority governments, he concluded that "contrary to conventional wisdom, minority governments do not perform particularly poorly in office. While minority governments are less

durable than majority coalitions, they fare better at the polls and resign under more favourable circumstances. [They] perform best in those political systems where they are most common, and least well where they are most rare."[51] Following a more detailed examination of minority governments in Italy and Norway, he concluded that "at least in these countries, minority governments are just as effective as majority coalitions."[52]

The thrust of this analysis is that many Canadians' instinctive preference for majority governments and distaste for coalitions or minority governments rest on shaky foundations. Even if cabinets were shorter-lived than they now are, it is far from certain that Canada's governance would perforce be negatively affected.

The federal/provincial balance

Any examination of the consequences of introducing PR federally must take into account the fact that Canada is a federation with powerful provinces and a strong secessionist movement, where federal-provincial relations tend to be conducted in an adversarial mode. Indeed, in 1983, former Clerk of the Privy Council Gordon Robertson described Canada as "the most quarrelsome" among major federations, and this remains true today.

Would a succession of short-lived administrations in Ottawa, facing strong single-party majority administrations in the provinces, hamper the stature of the federal government? It is difficult to derive significant insights from the experience of other federations because the same electoral system tends to prevail at both levels in federal countries, either because such congruence is constitutionally mandated (as in Austria), or because the federal and state legislatures have freely opted for the same kind of system, as in Switzerland.[53] This pattern is probably due to the assumption that electors will be overwhelmed by the existence of two systems using different rules and criteria to elect national and state legislators.

Introducing PR for elections to the House of Commons might have a coattails effect on the provinces. Assuming it did, there would nevertheless be an interval between both sets of changes during which more fragile federal cabinets would have to deal with stronger provincial executives. Except in Quebec,[54] little consideration has been given in recent years to PR in the provinces, despite striking anomalies like governing parties being returned to office in Saskatchewan (1986), British Columbia (1996) and Quebec (1998) with a smaller proportion of the vote than the main opposition party.

It is not, however, necessarily the case that PR would result in less assertive federal cabinets in the field of federal-provincial relations. It is true that Ottawa's most prolonged succession of minority administrations (1962-1968) coincided with a more accommodative attitude with the provinces, as exemplified by the pensions deal of 1964, the abortive Fulton-Favreau formula which granted *every* province a constitutional veto, or the establishment of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. But it is also true that Trudeau's attitude toward provincial governments does not appear to have been markedly more accommodating while he was heading a minority cabinet from 1972 to 1974, as exemplified by his energy policy. Further, Mulroney's very large majority in the Commons during his first term coincided with one of the most accommodative eras in federal-provincial relations, which included the mothballing of the National Energy Program and the negotiation of the Meech Lake Accord. One is tempted to conclude that in this field, much more depends on the character and beliefs of the federal prime minister than on the extent of his or her support in the Commons.

Even if federal cabinets were weaker, however, this might be counterbalanced to some extent by an increase in their representativeness. More broadly-based federal cabinets might weaken the

claim of some premiers, when facing a federal cabinet including no minister from their own province, to be the true spokesperson for provincial interests. William Irvine, one of the leading advocates of PR in the late 1970s, argued that PR, by increasing the representativeness of the federal government, might spare Ottawa massive transfers of powers to the provinces.

Quebec and francophones

How would PR affect francophones in general and Quebec in particular? PR would not change the proportion of Quebec seats, which would remain governed by section 51 of the Constitution Act, 1867. However, it would alter the shape of political representation in that province and others. Bakvis and Macpherson have documented the fact that Quebec's "block vote" made a substantial difference to the outcome of many Canadian elections throughout the 20th century.[55] This resulted not only from the sheer weight of Quebec seats (between 25 and 29 percent of the total, depending on the election) but also from the fact that Quebecers tended historically to support massively a specific political party, thus enhancing the chances of that party forming the government. An extreme illustration of this occurred in 1980 when all but one of Quebec's 75 seats went to the Liberals, allowing this party to form the government despite trailing in all other provinces combined. For the next four years, more than half of the ruling party caucus came from Quebec. While the Liberals' share of the vote in Quebec was already high (68 percent), only the first-past-the-post system could translate it into 98.6 percent of the seats. In this sense, PR would reduce Quebec's clout — or for that matter the clout of any major province engaging in block voting to the extent Quebec did until 1984.

Before rushing to the conclusion that PR would hamper Quebec, two notes of caution must be added. First, block voting is a risky game, as any region which puts all its eggs in the same basket may secure two kinds of results: either strong representation within the winning party (as Quebec usually got), or very weak representation, as in 1917, 1957 and 1979. In the latter scenario, a region will find itself with a limited number of cabinet seats, or must rely on expedients like ministers sitting in the Senate, which in retrospect does not seem to have been an effective substitute either for Quebec (1979-80) or for the Western provinces (1980-84). PR, on the other hand, would guarantee each major party (with the possible exception of the Canadian Alliance) a minimum number of seats from Quebec, and would substantially reduce the likelihood of the province being severely underrepresented in Cabinet.

Second, one might doubt whether massive one-party contingents from Quebec will be frequently elected again. The Liberals' historic dominance of federal elections in Quebec rested during the 1970s and the early 1980s on the decision of supporters of Quebec sovereignty to stay away from the federal arena. This factor appears to have contributed strongly to Trudeau's lopsided victories, at a time when the PQ was doing well on the provincial scene but was unwilling to divert its energies to federal elections. Many PQ supporters abstained, deliberately spoiled their ballots, voted for fringe parties like the Rhinoceros Party, or dispersed their vote more or less strategically among the Conservatives, the Créditistes, the New Democrats, or even the Liberals.

Since 1990, supporters of Quebec sovereignty have had their own party on the federal scene, fully backed by their provincial allies. A return to Liberal ascendancy in Quebec and the election of massive Liberal contingents from that province appear unlikely unless the sovereignty option vanishes completely from the Quebec political scene. The most likely scenario for the near future is that the electorate in Quebec will remain fragmented and that there will continue to be a sub-

stantial number of Bloc Québécois members in the House of Commons.

PR would have been helpful to the Bloc Québécois had it existed in the 1970s, but would likely be detrimental to the Bloc now. First, it would eliminate the advantage the Bloc has derived at the previous two elections from the division of the federalist vote between the Liberals and the Progressive Conservatives. It would increase the likelihood of prominent Quebec federalists being elected in heavily francophone areas, thus undermining the Bloc's claim to speak for Quebec's francophones. PR would also diminish a handicap that afflicts the Liberals and benefits the Bloc, namely the excessive concentration of Liberal support in English-speaking areas of Quebec. This phenomenon, which is replicated to an even greater degree on the provincial scene, largely explains why the nearly equal vote shares for the Bloc and Liberals in the 1997 election (37.9 percent vs. 36.7 percent) were not matched in terms of seats (44 Bloc MPs vs. 26 Liberals). The massive majorities won — and thus votes wasted — by the Liberals in western Montreal provide the explanation.

On the other hand, PR might reduce the likelihood of francophones being elected from provinces other than Quebec. The reasoning here is that PR implies much larger electoral districts, and much would depend on the willingness of parties (not only national leaders, but also local activists) to include French-speaking candidates on top positions on their lists. For example, under its present boundaries and linguistic profile, Ottawa-Vanier can be expected to return a francophone MP, but the same result would be less certain in a larger constituency including the whole city of Ottawa and its satellite communities, where francophones make up about 10 percent of the population. If New Brunswick were a single PR constituency electing 10 members, Acadian representation could also be reduced, depending on decisions made by parties while preparing their lists of candidates. By this reasoning, a German-style mixed system, by keeping single-member seats, would help to preserve the representation of Acadians.

The role of the Senate

Two important constraints influence the impact of the Senate on the political process. The first, that Senators are appointed rather than directly elected, diminishes the clout of the Senate insofar as most Canadians believe it is illegitimate for a chamber so constituted to oppose the government on major issues. This would not be affected by PR. The second constraint depends on whether the Senate is dominated by the government or the opposition: experience suggests that the Senate is much more likely to be assertive when the government has no majority "up there," as exemplified by the behaviour of Senators from 1984 to 1990 and to a lesser extent from 1994 to 1996. As long as the Senate continues to be made up almost exclusively of members from both traditional parties, coalition governments including those parties can expect a cooperative attitude from Senators. Coalitions excluding those two parties can expect a rough time in the Senate until they have appointed enough of their own in that chamber. It is likely, furthermore, that junior coalition partners will sooner or later insist on some share of Senate appointments, thus leading to a more broadly representative Senate than is presently the case.

The Governor General

Governors general are appointed and may be dismissed by the Queen at the personal request of the prime minister. Their political influence is extremely modest, notably because most elections produce clearcut results, and because even in minority contexts, refusing to follow the prime minister's advice in the use of the reserve powers is assumed — rightly — to be highly risky. In coalition cabinets, junior partners might challenge the

right of the prime minister to personally recommend appointments to Rideau Hall.

Would PR, by multiplying hung parliaments, provide an opportunity for the governor general to play a more active role in the selection of the prime minister, as parliamentary presidents have in some PR countries? Probably not. The trend in the latter, including New Zealand, is for party leaders to negotiate between themselves, and for the head of state to be informed of their conclusions and to act accordingly. Unlike hereditary monarchs or directly or indirectly elected presidents, the governor general may be dismissed by the Queen at any time on the recommendation of the prime minister. This should dampen any temptation by the governor general to act as a referee, either in cabinet formation or with regards to the dissolution of Parliament.

The judiciary

The relative position of the judiciary in the Canadian political system would not be directly affected by PR, as it derives from constitutional provisions. The only possible influence has to do with the appointment of judges. Junior coalition partners would probably insist on having a more decisive input in judicial appointments, or on a more open selection procedure involving public hearings by Commons committees.

No threat to the survival of democracy

Some still fear that PR would endanger the very survival of democracy. A quick succession of short-lived cabinets might give the public the impression that anarchy prevails at the highest level of the state, and the country could become a laughing-stock abroad. At worst, the working of parliamentary government under PR might be unfavourably contrasted by the public with the firm and decisive leadership of earlier monarchs or dictators, thus discrediting democracy itself.

The argument that PR can lead to democratic breakdown, quite popular in the 1940s and 1950s, is now discredited, though it may have some validity for emerging democracies.[56] This argument was inspired by an analysis that focused excessively on the experiences of Weimar Germany and interwar Italy. It overlooked the fact that in many PR countries like Switzerland, the Low Countries and Scandinavia, democracy survived quite well the challenges of the interwar period. A recent survey of historical works on democratic breakdowns during the interwar period revealingly makes no mention of PR.[57]

Scenarios for the Introduction of PR

In what kind of circumstances can we foresee PR being introduced in Canada? So-called "rational choice models" assume that PR will be accepted when the party or parties in power reach the conclusion that this system will work to their advantage. This has been the case, notably, of ruling parties that were anticipating oblivion at the next election under a plurality or a majority system. PR could also, however, be imposed on politicians by the voters through a referendum. Finally, one can imagine PR being forced on Parliament by court rulings.

The parties

None of the parties represented in the Commons has pressed very hard for reform of the electoral system. Nonetheless, all but the Liberals have shown some interest in the topic, as expressed by the adoption of resolutions at national conventions over the past three years.[58]

The Progressive Conservatives and the New Democrats agree that electoral system reform is an "important issue." Both these parties and the Canadian Alliance cite proportional representation as a possible solution. In addition, the Conservatives add a run-off system as a possible alternative while the Alliance mentions the single

transferable ballot. The Bloc Québécois cautiously envisages the introduction of some measure of PR, though this clearly refers to the electoral system of an independent Quebec rather than of a reformed Canada.

Specific concerns expressed by both the NDP and the Conservatives about the existing system include its unfairness, to which New Democrats add regional polarization. The Conservatives are also concerned about the extent of prime ministerial power under the existing system. The Alliance is the only one that has promised to submit a new electoral system to voters in a referendum. None of these parties, however, has a platform as specific as the Green Party, which in 1998 endorsed a German-style mixed system. The Greens are also the only party to cite the increased representation of women and minorities as an advantage of their proposal.

Policy statements by opposition parties reveal at least some awareness that a problem exists and should be addressed one way or another. However, they should be taken for what they are: stands couched in fairly general terms that may or may not be implemented once in office. For example, the Parti Québécois has been committed to a reform of the provincial electoral system since 1970 and has been in office with a majority for a total of 15 years since then. Yet it has failed to deliver so far and has shown no intention of doing so since its return to power in 1994.

The introduction of PR by the existing Liberal administration appears unlikely at this point. Despite the sympathy Pierre Trudeau expressed for some dose of PR after his temporary retirement as Liberal leader in 1979, the Liberals have subsequently shown no interest in the matter, even during the period (1980-1984) when the paucity of their representation in the Western provinces was perceived as a serious problem. Indeed, Liberal backbenchers at that time even resisted the introduction of PR for an elected, though not very powerful, Senate. Presently, the trade-off PR would produce between a weaker Liberal representation in Ontario and a stronger Liberal representation elsewhere is unattractive for Ontario Liberals, as it seemed in the early 1980s for the then strong contingent of Quebec Liberals. Those Liberals whose chances of election would be enhanced by PR are simply not in Parliament to make their case, while those who would be adversely affected by it now dominate the Liberal caucus.

However, these circumstances might change. One can imagine, for example, the Liberals losing their majority in the Commons at a subsequent election while remaining the strongest party, and being forced to conclude an alliance with the Progressive Conservatives or the New Democrats. As these two parties now have everything to gain from electoral reform, either might try to exact the introduction of PR in exchange for its participation in a Liberal-led coalition. Whether the Liberals would accept a change of this magnitude is, to say the least, uncertain – because PR would entrench the stronger bargaining position of the smaller parties. Further, it is not certain that the Tories or the NDP would push strongly for PR in this kind of context: both might imagine that their misfortunes throughout the 1990s have been a temporary setback and that a dramatic rise in their popular support in the future will bring them to the plateau (about 30 percent of the vote or higher, familiar terrain to the Tories) where any party can expect to gain from the plurality system.

The referendum route

The circumstances that led to the introduction of MMP (mixed member proportional system) in New Zealand, and of a mixed system in Italy, have led many supporters of PR to envisage a different scenario, whereby voters would force PR on a reluctant but thoroughly discredited political class. In New Zealand, two referendums held in

the early 1990s, the second binding on Parliament, established that the public preferred MMP to the existing plurality system and other alternatives, and despite its own misgivings the government of the day had no choice but to comply. In Italy, voters took advantage of the popular initiative – and of the discrediting of politicians following the *tangentopoli* scandal – to trigger a referendum on the elimination of the PR element in the Senate's electoral system, thus forcing parliamentarians to review the electoral systems for both houses.

The New Zealand scenario, which is also thought to be plausible in Britain, is unlikely in Canada because of our historical wariness toward referendums. Moreover, Canada's political class is reluctant to provide supporters of PR with a golden opportunity to argue their case with the public and possibly win. It does not appear that a referendum on the issue can be organized without the concurrence of Members of Parliament. The existing Referendum Act provides only for referendums on questions "relating to the Constitution of Canada" and even if this wording was stretched so as to include a (non-binding) referendum on PR, the approval of a majority of members *of both Houses* must be obtained for such a question to be asked.

The Italian scenario is even more unlikely because there is no federal provision allowing citizens to force the holding of a referendum by way of petition. If such a provision existed, as in British Columbia, the introduction of PR would become a possibility. Two crucial variables would condition the effectiveness of the procedure: the number of electors required for a petition to be successful, and whether Parliament would be bound by the result of the referendum (as in Switzerland for constitutional amendments) or would be left free to enact or reject the measure approved by the people (as is the case in British Columbia).

A Charter challenge

A final scenario is the imposition of PR by the courts, in response to a Charter challenge. At first sight, the Charter of Rights and Freedoms seems silent on the issue; the only mention is in section 42(1)(a) of the Constitution Act 1982, which calls for "the principle of proportionate representation of provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada." This, however, refers exclusively to the redistribution of seats between provinces, not to the representation of parties in the House.

Yet the "right to vote" guaranteed by section 3 of the Charter was given an unexpectedly broad meaning by a British Columbia court in 1989 in the *Dixon* Case. The court held that it encompassed a "right to equality of voting power" that would be violated by blatant disparities in the population of electoral districts, an approach upheld (though qualified) by the Supreme Court of Canada. The argument might be made, then, that if the right to vote is breached by serious malapportionment of electoral districts which dilutes the voting power of ridings with above-average populations, it is also breached by an electoral system that provides electors who vote for smaller parties with little or no representation.

Nobody can predict how this kind of argument, presented in a more elaborate way, would fare in court. Yet this avenue for change exists, it has recently been explored in greater detail in a law journal,[59] and could conceivably be successful in the future.

Conclusions

There is no perfect electoral system, as evidenced by the continued use of both PR and of majority or plurality systems in established democracies, as well as by the spread throughout the 1990s of mixed systems

that try to secure the best of both worlds. It is significant, however, that unlike the 1950s, PR systems rarely come under fire nowadays, whereas plurality systems and the Westminster model are frequently challenged, sometimes successfully, in the established democracies where they are used.

On balance, in this country and at this time, the benefits of PR outweigh the disadvantages. Party caucuses would become more balanced regionally, no region would appear to have an overwhelming say within the government party, and the formation of regionally representative cabinets would be facilitated. The chief downside, that large electoral districts would be less suited to constituency work as Canadian MPs have traditionally practiced it, could be offset to a large extent by opting for a German-style mixed system, with 50 percent or 60 percent of members elected in single-member districts.

Our cabinet system would be profoundly transformed by PR. Party elites, rather than the straight will of a plurality of the electorate, would select the government. Single-party majority governments would largely disappear and coalitions would become the standard government formula, though the formation of single-party minority governments would not be ruled out. Cabinets would be less durable, and prime ministers would lose some of the dominance they now enjoy.

Contrary to a widely held view, there is no evidence that PR would necessarily lead to a poorer economic performance or to bad governance more generally. Governments would devote more time to cabinet discussions in order to reach agreement between coalition partners, but the decisions so arrived at might prove to be wiser than some decisions taken impulsively by a prime minister after minimal discussion in cabinet.

For now, the prospects for the introduction of PR in Canada look bleak. While support for some form of PR is strong among academics, there is less consensus among them than in the early 1980s about the best alternative. The public has some sympathy for PR, but the issue does not seem to be an overriding concern. Political circumstances make the implementation of PR by the present government unlikely, while its introduction by the people through a referendum seems improbable. The two most plausible scenarios involve PR being imposed on the leading party, either by a smaller party in a minority Parliament or by judicial decision.

Postscript

This paper was written before the November 27, 2000 election, which did not substantially alter the pattern of regional support for the parties. As has been the case since the beginning of the 1990s, the performance of the Liberal party throughout the country (172 seats out of 301) again rests on the massive support of Ontario (100 seats out of 103) and masks an even larger deficit in the West (only 14 seats out of 88, one less than in 1997, and 13 less than in 1993). Regional polarization was reduced due to the Liberal advance in the Atlantic provinces and in Quebec at the expense of the Conservatives and New Democrats. However, the Liberals lost ground in the popular vote in each of the four Western provinces. The Canadian Alliance, despite a notable increase in its share of the vote (from 19 percent to 25 percent) did not achieve a breakthrough outside the West: all but two of its MPs are from this region. The Bloc Québécois kept the majority of seats in Quebec by a hair's breadth, but trailed the Liberals by 4.3 percent (about 151,000 votes) in the popular vote. The complex patchwork of the 1997 elections has been replaced in 2000 with the image of a clear gap between east and west.

Such a result is unlikely to re-ignite the debate on electoral reform at this point. Nevertheless, the

fall in support for the Conservatives (from 18.8 percent to 12.2 percent) and for the New Democrats (11.0 percent to 8.5 percent), as well as the inability of the Canadian Alliance to break through in Ontario, reinforces the impression that there exists no serious alternative to the Liberal party at this stage. With at least two seats in each province, this party should, without too much difficulty, be able to construct a cabinet with minimal representation from each region, even if 58 percent of its caucus comes from Ontario and only eight percent from the West. Meanwhile, the turnout rate (at slightly above 60 percent) has fallen to its lowest level since the institution of universal suffrage in this country.

1 Major contributions in this vein are Alan C. Cairns, "The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, no. 1 (March 1968), pp. 55-80; W.P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?* (Kingston: Queen's Studies on the Future of the Canadian Communities, Monograph no. 1, 1979); John C. Courtney, "Reflections on Reforming the Canadian Electoral System," *Canadian Public Administration*, Vol. 23, no. 3 (Fall 1980), p. 427-57.

2 See for example Donley Studlar, "Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should," in Henry Milner (ed.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System* (Peterborough: Broadview Press, 1999), pp. 123-32.

3 Ralph Allen, *Ordeal by Fire: Canada, 1910-1945* (Garden City, NY: Doubleday and Co., 1961), p. 235.

4 This finding is included in Paul Howe and David Northrup, "Strengchening Canadian Democracy: The Views of Canadians," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 5 (July 2000). My thanks to Paul Howe for providing a copy of the draft document prior to its publication.

5 See Mark N. Franklin, "Electoral Participation," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (Thousand Oaks, Ca.: Sage, 1996), p. 226.

6 Neil Nevitte, André Blais, Elisabeth Gidengil and Richard Nadeau, *Unsteady State: The 1997 Canadian Federal Election* (Don Mills: Oxford University Press, 2000), pp. 15-16.

7 Richard Johnston, "Canadian Elections at the Millenium," *Choices*, Vol. 6, no. 6 (September 2000).

8 See Louis Massicotte, "Parliament in the 1990s," in J. Bickerton and A.G. Gagnon (eds.), *Canadian Politics*, 3rd ed. (Peterborough: Broadview Press, 1999), p. 179n.

9 Richard S. Katz, "Electoral Reform is not as Simple as it Looks," in Milner (ed.), *Making Every Vote Count*, p. 108.

10 We can cite Sweden, where Social Democrats occupied the premiership uninterruptedly from 1932 to 1976, except for a few summer months in 1936; Italy, where Christian Democrats dominated all cabinets from 1945 to the mid-1990s; and Switzerland, which has been ruled by the same coalition of parties — and the same party balance within the government — since 1959. In Belgium, the Catholic party has been almost continuously in office since 1884, either alone or in alliance with other parties. In Spain, the Socialist party governed from 1982 to 1996 under the same premier.

11 The limited vote, a plurality formula that tries to ensure representation for the minority party in multi-member districts by granting to each voter a number of votes less than the number of seats in the district, was also tried briefly for electing Toronto repesentatives to the Legislative Assembly of Ontario in 1886 and 1890.

12 In the 1997 Canadian federal election, one member was elected with 28.9 percent of the vote. In 1944, in a provincial election held in Quebec, a CCF candidate was elected with 21 percent of the vote. Once in Papua New Guinea, where first-past-the-post applies in a highly fragmented electorate, a candidate was elected in a district with as little as 6.3 percent of the vote.

13 See André Blais and Louis Massicotte, "Direct Presidential Elections: A World Summary," *Electoral Studies*, Vol. 16, no. 4 (December 1997), pp. 441-55.

14 The number of members elected with 50 percent of the vote or more was 104, including 58 Liberals, 29 Reformers, 11 Bloquistes, 3 Conservatives and 3 New Democrats.

15 More precisely, alternative voting was in force in Manitoba's rural districts from 1924 to 1955, in Alberta's rural districts from 1924 to 1956, and province-wide in British Columbia for the 1952 and 1953 elections. In 1923, a serious attempt was made to introduce alternative voting for Ontario's rural districts (coupled with a proportional system for urban districts). It failed because a filibuster by the Opposition led the premier to call an early election, which he lost.

16 Antoine Bilodeau, "L'impact mécanique du vote alternatif au Canada," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 32, no. 4 (December 1999), pp. 745-61.

17 Independent candidate John Nunziata would have been elected in both scenarios.

18 STV was in force in Manitoba for provincial elections between 1920 and 1955 (in Winnipeg only), and also in Alberta for the election of MLAs from Calgary and Edmonton from 1926 to 1956. Since either the plurality rule or alternative voting were in force at the same time in rural single-member districts, both provinces, in fact, used a mixed system consisting of two distinct electoral systems in different areas.

19 For a more complete description of the mechanics of the various electoral systems, see André Blais and Louis Massicotte, "Electoral Systems," in LeDuc, Niemi and Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, pp. 49-81.

20 Louis Massicotte and André Blais, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey," *Electoral Studies*, Vol. 18, no. 3 (September 1999), pp. 341-66.

21 A survey of the outcomes produced by the various types of mixed electoral systems, using Mackie and Rose's index of proportionality (from 0 to 100, a higher score meaning a more proportional result) found an average index of 80.5 for superposition systems, much less than the index for plurality systems (87) or majority systems (84). In contrast, the average index for corrective systems was 91.8, quite close to the index for PR systems (94). See Louis Massicotte and André Blais, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey," paper presented at the XVII World Congress of the International Political Science Association, Seoul, 1997, pp. 10-11.

22 André Blais and Louis Massicotte, "Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective," *European Journal of Political Research*, Vol. 32, no. 1 (August 1997), pp. 107-29. Plurality systems tend to be found in former British colonies, and on the North American, Asian and African continents. Among established democracies, PR is more widespead than the first-past-the-post system, though the latter tends to prevail in larger countries.

23 A sample includes: David Elton and Roger Gibbins, *Electoral Reform: The Need is Pressing, the Time is Now* (Calgary: Canada West Foundation, 1980); Ronald G. Landes, "Alternative Electoral Systems for Canada," paper presented at the 1980 meeting of the Canadian Political Sci-

ence Association, Montreal, June 2, 1980; Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, pp. 52-58; W.P. Irvine, "Power requires Representation," *Policy Options*, Vol. 1, no. 4 (Dec. 1980/Jan. 1981), p. 22; W.M. Dobell, "A Limited Corrective to Plurality Voting," *Canadian Public Policy*, Vol. 7, no. 1 (Winter 1981), pp. 75-81; R. Kent Weaver, "Improving Representation in the Canadian House of Commons," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30, no. 3 (September 1997), pp. 473-512.

24 Full-fledged PR refers here to list systems, but the effects of STV would be quite similar. The chief difference is that in the latter, voters have more freedom to choose from among the various slates of candidates sponsored by each party, though in practice few do so.

25 For example, New Zealanders were promised the best of all worlds in the early 1990s when the introduction of the mixed member proportional system (MMP) was under debate, and this, combined with almost universal scorn for the existing political class, contributed to the victory of MMP in two referendums. A few years later, the actual operation of MMP had proved so disappointing, even to some of its advocates, that public opinion turned sharply against it, and New Zealand began to be cited as an example of the drawbacks of PR, to the point where people forgot about the real improvements it made in the area of representation. The successful operation of MMP in the 1999 election, however, might swing public opinion back in favour of it again.

26 In 1993, the Reform Party and the Bloc Québécois, with respectively, 18.7 percent and 13.5 percent of the vote, secured 52 and 54 seats, while the Progressive Conservatives, with 16.0 percent, got only 2. The Bloc reached Official Opposition status while ranking fourth in terms of popular vote. It should not be overlooked that the Bloc fielded only 75 candidates and Reform 207, while the Conservatives had candidates in all 295 ridings.

27 See Wilma Rule, "Women's Underrepresentation and Electoral Systems," *Political Science and Politics: PS*, Vol. 27, no. 4 (December 1994), pp. 689-93.

28 Lord Jenkins of Hillhead (Chair), *The Report of the Independent Commission on the Voting System* (London: HMSO, 1999), para. 39.

29 Since 1993, Ontario has been a one-party province in terms of representation in the House of Commons, with the Liberals sweeping all but one of Ontario's 99 seats (1993) and all but two of 103 seats (1997), though the Liberal share of the Ontario vote did not exceed 53 percent in either case.

30 In 1997, 40 percent of Reform's votes came from non-Western provinces (35 percent from Ontario alone), but this did not translate into any seats.

31 Belgium initially had a two-ballot majority system in multi-member districts. In the 1894 election, before PR was introduced, the Catholic party won all the seats in Brussels and 71 of the 72 Flemish seats, but only 14 of the 62 seats in Wallonia. See Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique* (Bruxelles: CRISP, 1986) p. 194. This result illustrates how little a two-ballot system can do to mitigate regional polarization.

32 Canada, *Task Force on Canadian Unity (Pépin-Robarts): A Future Together: Observations and Recommendations* (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1979), p. 105.

33 See Massicotte and Blais, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey," pp. 341-66.

34 Leigh J. Ward, "Second-class MPs'? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation," *Political Science*, Vol. 49, no. 2 (January 1998), pp. 125-45. This source, the only one we know about that mentions this kind of problem with mixed systems, concludes that "the problem is less one of reality than of inaccurate perception" (p. 143).

35 See David W. Brady *et al.*, "The Decline of Party in the U.S. House of Representatives, 1887-1968," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 4, no. 3 (August 1979), pp. 381-407.

36 Louis Massicotte, "The Rise of Party Cohesion in the Canadian House of Commons 1867-1945: A Descriptive and Comparative Summary," paper presented at the Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxforshire, UK, August 1998; Joseph Wearing, "Tweaking the Whips: Modified Rebelliousness in the Canadian House of Commons," paper presented at the Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxforshire, UK, August 1998.

37 Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978), pp. 210-16.

38 Louis Massicotte, "Bridled Workhorses: Party Discipline in Committees of the Canadian House of Commons," paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, St. John's (Nfld.), June 1997.

39 The elections of 1958, 1968 and 1974 provided an incumbent minority government with a majority of seats.

40 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1990), p. 70.

41 See for example Jonathan Boston, *Governing under Proportional Representation: Lessons from Europe* (Wellington: Institute of Policy Studies, University of Victoria, 1998).

42 Laver and Schofield, *Multiparty Government*, p. 152. The median duration of minimum winning coalitions (35 months) was higher than the mean.

43 Laver and Schofield, *Multiparty Government*, pp.148-49.

44 For example, Tage Erlander served as Prime Minister of Sweden without interruption from 1946 to 1969, a period of time (23 years) that exceeds that served by Mackenzie King, Canada's longest-serving Prime Minister. In recent years, Felipe Gonzalez was Premier of Spain for 14 years, while Helmut Kohl led Germany for an uninterrupted 16 years.

45 From 1945 to 1995, there were 42 cabinets in Israel (starting from 1948), 46 in Finland and 55 in Italy. The French Fourth Republic saw 28 cabinets in its 13 years of existence. See Jaap Woldendorp, Hans Keman and Ian Budge, "Party Government in 20 Democracies: An Update (1990-1995)," *European Journal of Political Research*, Vol. 33, no. 1 (January 1998), pp. 125-64.

46 See Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Political Power in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).

47 One was attempted against John Diefenbaker in 1963, but failed.

48 Australian political history offers at least two examples of this. After the 1922 election, the Country party, whose support had become a precondition for the continuation in office of the Nationalist party government, insisted not only on an almost equal number of cabinet ministers, but also blackballed incumbent Prime Minister Hughes, thus obliging the Nationalist party to select a new leader as Prime Minister. Similarly, in 1967-68, following the death of Liberal Prime Minister Holt, Country party Leader John McEwen vetoed the appointment of William McMahon as Prime Minister, on the grounds that McEwen did not trust him personally.

49 Arend Lijphart, "Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering," *European Journal of Political Research*, Vol. 25, no.1 (January 1994), pp. 1-17; and *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999).

50 Lijphart, "Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering," p. 12.

51 Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 238.

52 Strom, *Minority Government and Majority Rule*, p. 238.

53 See Louis Massicotte, "Federal Countries, Elections in," in R. Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (Washington, DC: Congressional Quarterly, 2000), p. 101-04.

54 Louis Massicotte and André Bernard, *Le scrutin au Québec: Un miroir déformant* (Montréal: Hurtubise HMH, 1985).

55 Herman Bakvis and Laura G. Macpherson, "Quebec Block Voting and the Canadian Electoral System," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 28, no. 4 (December 1995), pp. 659-92.

56 André Blais and Stéphane Dion, "Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies," in Diane Ethier (ed.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Asia* (London: Macmillan Press, 1990).

57 Thomas Ertman, "Democracy and Dictatorship in Interwar Western Europe Revisited," *World Politics*, Vol. 50, no. 3 (April 1998), pp. 475-505.

58 This section is based on the following documents, as they appeared in July 2000 on the Internet sites of political parties. Canadian Alliance (Reform Party): *Policy Declaration*, para. 74 (Site *http://www.reform.ca*); Progressive Conservative Party: Policy Document adopted by the national convention in May 2000 (Site *http://www.pcparty.ca*); New Democratic Party: *The Social Democratic Forum on Canada's Future*, a document adopted in August 1999 by the party's Federal Convention (Site *http://www.ndp.ca*); Bloc Québécois: Orientations adopted by the party at its convention held in January 2000 (Site *http://blocquebecois.org*); Green Party of Canada: *Policy* adopted by the 1998 convention (Site *http://www.green.ca*).

59 Trevor Knight, "Unconstitutional Democracy? A Charter Challenge to Canada's Electoral System," *University of Toronto Faculty of Law Review*, Vol. 57, no. 1 (Winter 1999), pp. 1-42.

Other Related Publications from IRPP:

Jennifer Smith and Herman Bakvis, "Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and United States," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 4 (July 2000).

Paul Howe and David Northrup, "Strengthening Canadian Democray: The Views of Canadians," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 5 (July 2000).

Richard Johnston, "Canadian Elections at the Millennium," *Choices*, Vol. 6, no. 6 (September 2000).

Peter Dobell, "What Could Canadians Expect from a Minority Government?" *Policy Matters*, Vol. 1, no. 6 (November 2000).

Peter Dobell, « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ? », *Enjeux publics*, Vol. 1, n° 6 (f), novembre 2000.

Peter Dobell, "Reforming Parliamentary Practice: The Views of MPs," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 9 (December 2000).

Peter Dobell, « La réforme de la procédure parlementaire : Le point de vue des députés », *Enjeux publics*, vol. 1, no 9 (f), décembre 2000.

Jerome H. Black, "The National Register of Electors: Raising Questions About the New Approach to Voter Registration in Canada," *Policy Matters*, Vol. 1, no. 10 (December 2000).

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

••••••

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

The opinion expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Sarah Fortin
Paul Howe
France St-Hilaire
Carole Vincent

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Series Editors
André Blais, Paul Howe and Richard Johnston

Research Assistant
Brian Fitzgerald

Design
Schumacher Design

Production
Chantal Létourneau

Printing
AGMV-Marquis

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Web site: www.irpp.org

Résumé

Pour une réforme du système électoral canadien

Louis Massicotte

Ce document soutient qu'un système électoral de type proportionnel au niveau fédéral comporterait plus d'avantages que d'inconvénients, mais conclut à l'improbabilité d'une telle évolution dans un avenir prévisible.

Selon la critique la plus souvent formulée à son endroit, le système actuel nuit à l'unité canadienne en accentuant les variations régionales dans la représentation des différents partis, notre pays semblant ainsi plus polarisé qu'il ne l'est en réalité. Mais là ne s'arrêtent pas les reproches. À maintes reprises, notre mode de scrutin a octroyé le pouvoir à un parti soutenu par une minorité seulement d'électeurs, une situation qu'un nombre grandissant de Canadiens jugent inacceptable. On l'a aussi accusé de freiner l'accroissement de la représentation des femmes à la Chambre des communes et de réduire la participation électorale. Et certains prétendent que vu l'actuel alignement des partis politiques, il empêchera longtemps encore toute alternance à la tête du gouvernement fédéral.

Les modes de scrutin à la majorité absolue (par exemple, le système à deux tours français et le vote alternatif australien) ne résoudraient pas ces problèmes et risqueraient même d'amplifier les disparités électorales. Les options de réforme les plus crédibles sont au nombre de deux : a) la proportionnelle pure et simple, selon laquelle les sièges sont répartis en proportion des voix recueillies par chacun des partis dans des circonscriptions comptant plusieurs députés; et b) un système mixte à l'allemande, qui assure l'élection d'environ la moitié des députés dans des circonscriptions uninominales, le reste des sièges étant répartis de façon à ce que chaque parti obtienne globalement une représentation parlementaire proportionnelle au nombre de voix obtenues.

Dans l'un et l'autre cas, notre Parlement serait plus représentatif et pourrait compter un plus grand nombre de femmes. On réduirait la polarisation régionale en permettant aux partis de faire une percée dans les régions où ils sont traditionnellement plus faibles, bien qu'on ne puisse conclure que ce changement réglerait à lui seul la crise du fédéralisme canadien. La proportionnelle pure et simple amoindrirait l'importance de travail de circonscription des députés, mais on pourrait atténuer cet effet en adoptant un système mixte à l'allemande.

La proportionnelle viendrait en outre modifier le système gouvernemental canadien : les coalitions gouvernementales ou les gouvernements minoritaires deviendraient la règle, la durée des cabinets serait plus courte et l'autorité du premier ministre s'en trouverait affaiblie, notamment en ce qui touche les nominations au Sénat et à la magistrature. Chaque élection serait suivie de négociations entre les partis visant à déterminer la composition du gouvernement.

Se fondant sur une recherche comparative, ce document conteste la croyance répandue voulant qu'un cabinet majoritaire homogène soit synonyme de bonne gestion. Si on a longtemps invoqué à l'encontre de la proportionnelle les exemples extrêmes de pays comme Israël et l'Italie, des études plus récentes, à la lumière d'indicateurs comme la croissance du PNB, le taux de chômage, la fréquence des conflits de travail et l'incidence de la violence politique, suggèrent fortement que l'ensemble des pays ayant adopté la proportionnelle ne sont pas plus mal gouvernés que ceux qui utilisent un scrutin majoritaire.

Summary

Changing the Canadian Electoral System

Louis Massicotte

This paper argues that changing the Canadian electoral system by adopting some form of proportional representation (PR) would have more advantages than drawbacks, but concludes that such a change appears unlikely in the near future.

The most common criticism of the existing system is that it fosters national division. Regional variations in party support are exaggerated by the electoral system, and the country appears more polarized than it really is. The system has also been criticized on other grounds. For example, it often grants power to a party supported by only a minority among the electorate, a scenario that an increasing number of Canadians find unacceptable. It has been accused of slowing the increase in women's representation in the House of Commons and of driving down voter turnout. Some argue too that the electoral system and current party alignments together preclude any alternation in federal office for the foreseeable future.

Majority systems (the French double-ballot system and the Australian alternative vote, for example) will not solve these problems. Indeed, they might lead to an increase in electoral distortions. The two most credible reform options are (a) a full-fledged PR system whereby seats are distributed in proportion to the votes cast for parties in multi-member districts, or (b) a German-style mixed system where about half the members are elected in single-member districts, while the other seats are distributed in proportion to votes obtained.

Should either option be adopted, Parliament would become more representative and might include more women. Regional polarization would be reduced, with parties making inroads in regions of traditional weakness, although there is little evidence that this alone would solve the crisis of Canadian federalism. There would be less emphasis on constituency work for MPs if straight PR is introduced, though this would be mitigated under the German option.

Proportional representation would alter the Canadian pattern of governance. Coalition government or single-party minority governments would become the rule. Cabinets would be less durable, and the position of the prime minister in cabinet would be weakened, especially with regards to appointments to the Senate and the judiciary. Elections would be followed by negotiations between parties to determine the government's composition.

Based on comparative research, the paper challenges the conventional wisdom that equates stable single-party cabinets with good governance. While in the past much has been made of extreme cases like Israel and Italy, more recent research strongly suggests that, based on indicators like GNP growth, unemployment and the incidence of riots and political violence, PR countries as a whole are no worse governed than countries with plurality or majority systems.

choix

IRPP

Renforcer la démocratie canadienne

Vol. 7, nº 1 (f)
Février 2001
ISSN 0711-0685

Strengthening Canadian Democracy / Renforcer la démocratie canadienne

Pour une Réforme du système Électoral canadien

Louis Massicotte
Université de Montréal

André Blais, Paul Howe et Richard Johnston
Mot des directeurs 2

Louis Massicotte
Pour une réforme du système électoral canadien

Introduction 3
Les reproches adressés au système électoral canadien 3
Les arguments à l'encontre d'une réforme électorale 6
Les solutions de rechange au système actuel 8
Les répercussions de la RP sur le processus politique canadien 11
Scénarios de mise en œuvre de la représentation proportionnelle 24
Conclusion 26
Postface 27

Mot des directeurs

Que l'on soit universitaire, expert de la chose publique ou acteur de la scène politique, tout projet de réforme des institutions politiques canadiennes comporte, en tête de liste, une modification du processus électoral. Des multiples moyens qui s'offrent pour traduire en sièges le vote recueilli par chaque parti, le Canada utilise encore l'un des plus anciens et des plus simples : le scrutin majoritaire uninominal à un tour. En vertu de celui-ci, chaque circonscription élit un député, à la majorité simple des voix. Lors des élections fédérales de 1993, de 1997 et de 2000, ce système a donné lieu à des distorsions considérables dans le rapport entre la proportion des voix recueillie et le nombre de sièges obtenu — en particulier pour les partis dont la clientèle est disséminée dans tout le pays.

Dans le premier cahier *Choix* que l'IRPP publiait dans le cadre de son programme intitulé *Renforcer la démocratie canadienne*, Richard Johnston (« Canadian Elections at the Millennium ») analysait l'influence que le scrutin majoritaire uninominal à un tour a exercée à long terme sur l'évolution du système fédéral de partis; il signalait en même temps certains de ses effets pervers sur le comportement des gouvernements, à l'époque où cinq partis se trouvaient en lice. Dans le deuxième cahier de la série, que voici, Louis Massicotte entreprend l'examen critique d'autres systèmes électoraux qui, comparés à notre régime actuel, comportent tous une plus forte dose de représentation proportionnelle — la « RP ». Certes, Massicotte prend acte de quelques-uns des inconvénients qu'entraîne toute modification du processus électoral; mais il en arrive à la conclusion que, tout compte fait, l'on y gagnerait. L'auteur rappelle d'abord les avantages évidents de la RP : relation plus juste entre vote populaire et représentation parlementaire; présence plus efficace dans les régions pour la plupart des partis. Il souligne aussi d'autres conséquences possibles, comme la transformation du rôle des députés et la réduction du pouvoir du premier ministre. Tout au long de son étude, il compare la situation canadienne à l'expérience d'autres pays qui ont depuis longtemps adopté des régimes de RP.

L'IRPP, fidèle à l'objectif général de son programme intitulé *Renforcer la démocratie canadienne* (il s'agit de développer, pour la réforme des institutions, des idées qui aient de réelles chances d'entrer dans la pratique), a demandé à l'auteur quelles circonstances seraient les plus propices à l'aboutissement d'une réforme électorale. À ce chapitre, Massicotte signale trois avenues possibles : (1) l'élection d'un gouvernement minoritaire dont la survie dépendrait de l'intérêt qu'auraient les autres partis à implanter la réforme proposée; (2) un référendum où les Canadiens seraient appelés à voter sur la question; et (3) une action en justice, au titre de la Charte canadienne des droits et libertés. L'auteur croit plus probables les hypothèses (1) et (3); car un référendum, au Canada, ne peut être enclenché que par les élites politiques, peu susceptibles d'y recourir si l'issue leur en paraît incertaine. Mais les deux autres scénarios se heurteraient eux aussi à de sérieux obstacles. Quels que soient les mérites de tel ou tel projet de réforme électorale, le plus lourd défi consiste à choisir le moment propice à sa mise en œuvre.

Note : L'étude du professeur Massicotte fut complétée avant la tenue de l'élection fédérale de novembre 2000. Les résultats de ce scrutin et leurs implications relativement à la réforme électorale sont analysés brièvement en postface.

Pour une réforme du système électoral canadien

Introduction

Le Canada fait partie de la minorité parmi les démocraties établies (avec la Grande-Bretagne et les États-Unis) ayant conservé le système électoral majoritaire à un tour hérité du XIXe siècle. La plupart des régimes constitutionnels d'Europe où prévalait à cette époque le scrutin majoritaire à un ou deux tours ont par la suite adopté la représentation proportionnelle (RP) ou un système mixte.

Dans ces pays, les modes de scrutin majoritaires ont été remis en cause surtout parce qu'ils produisaient des Parlements trop peu représentatifs du soutien électoral réel de chacun des partis. Mais comme on pouvait s'y attendre dans notre régime fédératif, le débat entourant le système électoral repose sur un tout autre enjeu : préserver l'unité de la fédération en assurant aux partis politiques fédéraux, et d'abord au parti gouvernemental, d'avoir des élus dans toutes les régions[1].

La remise en question du système électoral canadien repose aussi sur d'autres dimensions. Certains jugent ainsi que le système actuel refuse aux partis une représentation correspondant au soutien dont ils jouissent dans l'ensemble du pays. Depuis quelques années, d'autres préconisent la RP comme moyen d'accroître la présence des femmes au Parlement[2]. Et récemment, on a soutenu qu'en raison de l'alignement des partis et de l'absence de choix qui s'ensuit, le scrutin majoritaire à un tour condamnait les Canadiens à plusieurs décennies de gouvernements libéraux tout en tirant vers le bas la participation électorale.

Pour remédier à ces problèmes, on prône généralement une certaine forme de représentation proportionnelle ou, plus rarement, des systèmes à la majorité absolue comme le vote alternatif ou le scrutin à deux tours. Ce document vise à relancer le débat en comparant les mérites de plusieurs systèmes électoraux dans le contexte canadien et en évaluant la probabilité de voir des réformes se concrétiser dans la conjoncture actuelle. Examinons d'abord les principales critiques suscitées par notre système électoral.

Les reproches adressés au système électoral canadien

La polarisation régionale

En différentes périodes de notre histoire, le régionalisme a constitué une dimension centrale des élections fédérales. L'influence du régionalisme s'est fait sentir de deux façons : par l'émergence de nouveaux partis politiques qui, capitalisant sur le sentiment d'aliénation créé par les politiques d'Ottawa dans une région ou une autre, présentaient un programme politique strictement régional et voyaient leurs appuis confinés à une seule région du pays; en second lieu, le régionalisme s'est manifesté par le succès inégal obtenu par les partis offrant une perspective plus largement nationale, certains pouvant tout rafler dans certaines régions mais être complètement marginalisés dans les autres.

Unitaires ou fédérales, la plupart des démocraties doivent composer avec un certain degré de régionalisme électoral, soit parce que des partis régionalistes siègent depuis belle lurette au Parlement, ou parce que certaines régions tendent plus que les autres à appuyer une formation politique. Il n'empêche qu'en mesurant le

phénomène à l'aune des sièges remportés par chaque parti, le régionalisme est plus marqué au Canada qu'il ne l'est en Allemagne, en Australie, en Suisse, en Espagne et même en Belgique.

Au scrutin fédéral de 1997, le Parti libéral a raflé 101 des 103 sièges de l'Ontario. Ailleurs au pays, il a surtout remporté des sièges dans les trois petites provinces de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba, ainsi que dans les Territoires du Nord-Ouest. Le Parti réformiste gagnait pour sa part une majorité de sièges en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan; le Bloc québécois gagnait tous les siens au Québec; les gains du Nouveau Parti démocratique se concentraient en Nouvelle-Écosse et au Yukon; et le Parti progressiste-conservateur remportait au Nouveau-Brunswick plus de sièges que toute autre formation. Chacun des cinq partis représentés à la Chambre des communes s'est donc classé en tête dans au moins une province ou un territoire. Cette élection aura par surcroît mis en relief la vocation régionale de deux d'entre eux, le Bloc québécois et le Parti réformiste, le premier ne briguant aucun siège hors du Québec tandis que le second ne présentait que 11 candidats pour les 75 sièges à pourvoir au Québec (il n'en avait présenté aucun en 1993) et ne parvenait pas à réunir une équipe complète de candidats à l'Ile-du-Prince-Édouard (2 candidats sur 4 sièges), en Nouvelle-Écosse (9 sur 11), au Nouveau-Brunswick (8 sur 10) et même en Ontario (une circonscription sans candidat).

Le régionalisme était tout aussi évident aux deux élections de 1979 et 1980. Il n'existait à l'époque aucun parti régional, mais les libéraux avaient presque été rayés de la carte dans les provinces de l'Ouest et les conservateurs n'avaient gagné qu'une poignée de sièges au Québec. Par le passé, la propension des électeurs à voter selon des critères régionaux alarmait déjà les observateurs. Commentant l'élection de 1921, un historien notait que « la carte politique du Canada s'est transformée en un cauchemar balkanique (...), en un casse-tête de tribus isolées, de guildes marchandes et de paysans »[3]. Le pays était sorti amèrement divisé de l'élection de 1917, axée essentiellement sur le thème de la conscription, qui avait vu les libéraux de Wilfrid Laurier rafler 62 des 65 sièges du Québec, mais remporter seulement 20 des 170 sièges des autres provinces.

Partie intégrante de la vie politique canadienne, le régionalisme survivrait à l'évidence à une simple modification du mode de scrutin. Le scrutin majoritaire à un tour n'en contribue pas moins à l'exacerber en accentuant jusqu'à la caricature les forces et faiblesses des différents partis dans chaque région. Par exemple, les libéraux ont accaparé en 1997 la quasi-totalité des sièges de l'Ontario avec moins de la moitié des suffrages (49,5 p. 100), mais n'ont obtenu aux derniers scrutins que peu de sièges dans les quatre provinces de l'Ouest, malgré des appuis variant de 24 à 34 p. 100 du vote populaire. De même, en 1997, le Parti réformiste a pratiquement balayé l'Alberta avec seulement 54,6 p. 100 des voix, alors qu'un score pourtant honorable de 19 p. 100 ne lui a pas permis de décrocher un seul siège en Ontario. Au Québec, enfin, la prédominance du Bloc québécois (44 sièges sur 75 contre 26 pour le Parti libéral) dissimule la quasi égalité des deux partis dans le vote populaire (37,9 p. 100 et 36,7 p. 100 respectivement).

Notre système électoral n'a pas engendré le régionalisme, mais il a favorisé au cours des dernières années les partis bénéficiant d'une forte concentration régionale, au détriment des partis à vocation plus nationale qui recueillent un appui plus équilibré, mais aussi plus faible, dans toutes les régions. Ainsi le Parti progressiste-conservateur, qui a obtenu en 1993 et 1997 presque autant de voix que le Parti réformiste, a-t-il remporté beaucoup moins de sièges en raison de la répartition plus uniforme de son vote.

Ce phénomène a pour première conséquence de compliquer la formation d'un cabinet

représentatif, si le parti au pouvoir ne dispose dans certaines provinces que de peu ou pas d'élus. Les caucus parlementaires s'en trouvent régionalement déséquilibrés, et les politiques gouvernementales peuvent léser les régions qui y sont sous-représentées, ou du moins prêter flanc à cette critique. Le processus tend du reste à se perpétuer puisqu'un caucus dominé par les élus de certaines régions peut entraver les mesures visant à élargir l'appui accordé au parti dans les autres.

L'équité

Si la polarisation régionale et son incidence négative sur l'unité canadienne restent la préoccupation centrale des réformateurs, l'issue de nos scrutins prête aussi flanc aux critiques classiquement suscitées par le scrutin majoritaire. Ainsi, 15 des 23 élections tenues depuis 1921 ont produit des gouvernements majoritaires, mais seulement trois d'entre eux avaient obtenu une majorité absolue du vote populaire (en 1940, 1958 et 1984). À l'élection de 1997, la majorité parlementaire du Parti libéral reposait sur 38 p. 100 à peine des suffrages exprimés. En quelques occasions, notre système électoral aura même inversé le classement des partis. C'est ainsi qu'en 1993, le Bloc québécois est devenu l'Opposition officielle tout en se classant au quatrième rang du vote populaire. En 1979, les progressistes-conservateurs de Joe Clark sont venus bien près de former un gouvernement majoritaire avec 36 p.100 des suffrages contre 40 p. 100 pour les libéraux, dont l'appui était trop fortement concentré au Québec. De tels résultats mettent en évidence le caractère inéquitable de notre système pluralitaire, qui gonfle la représentation du parti en avance et qui, en certaines circonstances, va même jusqu'à porter au pouvoir des partis ayant pourtant échoué à rallier une majorité simple des votes.

Au demeurant, de plus en plus de Canadiens semblent juger inacceptable qu'un parti politique puisse former un gouvernement majoritaire sans avoir aussi obtenu la majorité du vote populaire. Dans un sondage mené en l'an 2000, 49 p.100 des personnes interrogées ont déclaré qu'une telle issue serait inacceptable, contre 29 p.100 qui la jugeaient acceptable et 23 p.100 qui se disaient sans opinion. Perceptible dans un sondage analogue mené il y a 10 ans (les chiffres s'établissaient alors respectivement à 39, 34 et 27 p.100), la tendance s'est accentuée depuis[4].

Le système majoritaire à un tour rend plus difficile l'émergence de nouveaux partis, dont les chances de réussite restent minimes en l'absence de concentration territoriale de leurs appuis. Or, les partisans de la RP soutiennent justement que la présence à la Chambre de nouvelles forces comme les Verts contribuerait à enrichir le débat politique.

On accuse aussi le scrutin majoritaire à un tour de décourager la participation électorale, dans la mesure où les partisans d'une formation politique peu populaire dans leur région sont portés à se réfugier dans l'abstention vu leurs maigres chances de succès. De même, ceux qui appuient un parti déjà dominant dans une région donnée peuvent juger inutile d'exprimer leur suffrage. Que la participation électorale soit généralement plus forte dans les pays à scrutin proportionnel tend à confirmer la validité empirique de cet argument[5]. Les taux de participation de 69 p.100 à l'élection de 1993 et de 67 p.100 à celle de 1997 — en baisse par rapport à la moyenne de 75 p.100 des élections d'après-guerre — accentuent la pertinence de cette question.

La sous-représentation des femmes

Les femmes comptent pour plus de la moitié de la population mais pour le cinquième seulement des députés élus à la Chambre des communes en 1997. Comme leur représentation semble en moyenne plus élevée dans les parlements élus à la proportionnelle, de nombreux spécialistes prétendent que les circonscriptions uninominales

(c'est-à-dire représentées par un seul député) font obstacle à la désignation de candidates. À l'appui de leur raisonnement, ils avancent qu'en obligeant les partis à présenter une liste de candidats, les circonscriptions plurinominales assureraient un meilleur équilibre entre élus des deux sexes (et sans doute aussi entre groupes ethniques et linguistiques), plutôt que de favoriser la sélection de candidats plus conformes au stéréotype dominant de l'homme d'âge moyen.

On pourrait également équilibrer la représentation des sexes en conservant le scrutin majoritaire à un tour mais en instituant le scrutin *binominal*, qui permettrait d'élire un homme et une femme dans une même circonscription, les électeurs ayant deux votes, un pour chaque siège. Même si cette solution viendrait résoudre le problème de la sous-représentation féminine, elle n'a jamais été préconisée pour l'ensemble du pays. Pour les élections territoriales au Nunavut, on a récemment mis de l'avant une formule analogue, mais cette proposition fut rejetée en mai 1997 par voie de référendum. Il semble qu'on s'y soit surtout opposé parce qu'elle aurait empêché les femmes de surpasser en nombre les hommes élus à l'Assemblée, tout en les obligeant à se faire la lutte entre elles.

L'alternance démocratique

On a décrit le Parti libéral du Canada comme étant l'une des formations politiques les plus favorisées par le succès dans le monde démocratique, puisqu'il s'est maintenu au pouvoir pendant un total de 73 ans depuis 1896. Les périodes où un autre parti, en pratique le Parti progressiste-conservateur, a été au pouvoir ont été à la fois moins longues et plus espacées. Rien n'indique pourtant que le système majoritaire à un tour ait particulièrement favorisé les libéraux. Leur domination au Parlement reposait sur la préférence majoritaire du vote populaire, et tout parti jouissant d'un tel appui en aurait sans doute récolté les mêmes succès.

Richard Johnston avance toutefois que l'apparition simultanée du Parti réformiste et du Bloc québécois en 1993, jumelée à l'effondrement du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique, a créé une situation qui empêchera dans un avenir prévisible toute alternance aux commandes de l'État. À son avis, les deux principales formations de rechange ont peu de chances de s'imposer hors de leurs fiefs respectifs; de fait, le Bloc québécois n'a aucune intention de tenter sa chance dans le reste du pays. Quant aux progressistes-conservateurs, ils proposent une vision nationale mais restent handicapés par l'héritage de Brian Mulroney. Une étude révèle en outre que si ce parti devait disparaître, la plupart de ses électeurs se tourneraient vers les libéraux, contrairement à l'idée reçue d'une parenté idéologique entre conservateurs et réformistes[6]. En somme, il n'existerait plus aucune solution de rechange au Parti libéral, chacun de ses rivaux cumulant assez d'aspects négatifs qui les empêchent de se faire élire en nombre suffisant. Johnston interprète donc la tendance à la baisse de la participation électorale observée dans les années 1990 comme un symptôme du désintérêt des électeurs face à un système n'offrant plus aucune alternative valable[7].

Les arguments à l'encontre d'une réforme électorale

La majorité des politologues qui se sont prononcés sur notre système électoral en favorisent la réforme. Mais l'unanimité à ce sujet reste à faire et plusieurs des arguments en faveur d'une réforme électorale ont été contestés.

Une question secondaire

On estime tout d'abord que peu de Canadiens s'intéressent à une éventuelle réforme électorale, d'autres questions comme le système de santé ou

la Constitution les préoccupant bien davantage. Si les résultats des élections de 1979 et de 1980 avaient provoqué une avalanche de commentaires favorables à l'introduction d'une dose de proportionnelle, tel ne fut pas le cas chez les politiciens, les chroniqueurs et le public en général après l'élection de 1997. Les quatre partis d'opposition représentés à la Chambre en ont tous profité pour exprimer des réserves sur notre système électoral et préconiser une forme ou l'autre de changement, mais aucun n'a fait de proposition officielle en la matière. Quant au Parlement, ses efforts durant la dernière décennie ont essentiellement porté sur le découpage de la carte électorale et sur la réforme de la loi électorale. Il y a certes un malaise, mais notre système n'est pas en butte à une réprobation particulièrement vive ou généralisée. Et si des études montrent que les Canadiens tendent à privilégier la RP, ils n'en conservent pas moins une préférence pour les gouvernements majoritaires[8].

Pas une panacée au régionalisme

Du point de vue empirique, l'argument selon lequel le scrutin majoritaire à un tour accentue les clivages régionaux est solide, mais l'hypothèse qu'on en a inférée, voulant qu'une réforme électorale réglerait ce problème, a été contestée. Selon certains critiques, l'origine du problème réside moins dans le mode de scrutin que dans la vivacité des tensions régionales et la force des partis régionaux. Comme le dit Richard Katz, « le problème fondamental ne consiste pas à savoir comment traduire en sièges les préférences des électeurs, il réside plutôt dans la répartition même de ces préférences[9]. » D'autres observent que la polarisation régionale varie selon les époques. Le spectre d'un pays en voie de fragmentation suggéré par les élections de 1979 et 1980 a disparu en un tournemain lorsque Brian Mulroney a remporté en 1984 une majorité de voix et de sièges dans chaque province et chaque territoire. De même, l'élection de 1921 avait pareillement vu l'émergence d'un régionalisme marqué, qui s'était lui aussi estompé après quelques élections, à la faveur de l'érosion de l'appui au Parti progressiste.

On soutient également que les premiers ministres canadiens se sont attaqués au problème en nommant au cabinet des sénateurs provenant de région non-représentées, et que la prédominance de certaines régions au caucus gouvernemental ne les assure pas systématiquement de faire prévaloir leur point de vue dans chaque dossier. Comme l'a noté John Courtney, l'aliénation régionale peut fort bien se manifester en dépit d'une forte représentation au cabinet, comme en témoigne l'essor du Parti réformiste, qui a coïncidé avec la présence au cabinet d'importants ministres de l'Ouest, ou celui du Bloc québécois (et de l'idée d'indépendance) sous des gouvernements fédéraux dirigés par des premiers ministres originaires du Québec.

Des solutions de rechange peu convaincantes

Ceux qui s'opposent à une réforme électorale s'en sont également pris aux solutions proposées, en premier lieu à la RP, qui assure aux partis une représentation équitable mais s'accompagne d'une série d'effets indésirables : fragmentation politique, coalitions ou gouvernements minoritaires, instabilité du cabinet, changements de gouvernements non sanctionnés par les électeurs, etc. On reconnaît que la RP favorise l'émergence de nouveaux partis, mais on craint que certains d'entre eux ne se révèlent extrémistes ou grotesques. Quant aux systèmes mixtes, ils nécessitent la coexistence en Chambre de représentants locaux et régionaux : ces derniers ne risquent-ils pas d'être perçus comme des députés de second ordre ou, à l'inverse, comme une poignée de privilégiés qui ont très peu à faire dans leur circonscription et doivent leur poste à la faveur des dirigeants du parti ?

Un effet discutable sur la participation électorale

L'argument selon lequel le scrutin majoritaire à un tour contribue au déclin de la participation électorale et au maintien au pouvoir des libéraux ne résiste pas entièrement à l'analyse. Même en admettant qu'il est en partie responsable d'une participation moyenne inférieure à celle de la plupart des démocraties, deux points méritent d'être soulignés. En premier lieu, il est loin d'être sûr que le fléchissement observé aux dernières élections fédérales s'explique vraiment par l'absence d'alternative aux libéraux. Le plus forte baisse (6 points) s'est en effet produite à l'élection de 1993, soit *avant* l'apparition du paysage politique actuel. Par comparaison, la baisse enregistrée en 1997 (2 points) est nettement moins marquée. En outre, la participation électorale a fléchi depuis deux décennies dans la majorité des démocraties, y compris celles où la représentation proportionnelle est en vigueur. Il est plus vraisemblable d'imputer cette participation déclinante au peu de confiance qu'inspirent les politiciens et les institutions politiques à la population canadienne, une tendance mondiale qui s'est accentuée au début des années 1990.

Aucune réelle garantie d'alternance

Enfin, rien n'indique que la RP garantisse l'alternance des partis au pouvoir. On peut même soutenir le contraire, en arguant qu'elle favorise l'essor de certaines formations politiques que leur extrémisme exclurait automatiquement des coalitions gouvernementales. La RP n'inciterait pas davantage les partis d'opposition à fusionner ou à faire alliance en vue d'offrir une alternative crédible. Bref, le même groupe de partis centristes pourrait se maintenir longtemps au pouvoir. On observera du reste que de nombreux pays démocratiques où la représentation proportionnelle est en vigueur sont dirigés depuis des décennies par le même parti ou la même coalition[10].

Les solutions de rechange au système actuel

L'un des principaux problèmes auxquels font face les réformateurs réside dans la faible connaissance qu'ont les Canadiens des autres systèmes électoraux. Au fédéral comme au provincial, le scrutin majoritaire à un tour est en vigueur depuis les premiers scrutins tenus au pays, à la seule exception de trois provinces de l'Ouest où furent instituées, puis délaissées, les formules de vote alternatif ou de représentation proportionnelle par vote unique transférable, la dernière expérience ayant pris fin en 1956[11]. Le pays qui nous est le plus familier, les États-Unis, possède aussi un système majoritaire. Et comme les autres modes de scrutin sont plus complexes, il devient encore plus difficile d'en vanter les mérites.

Il existe une variété de systèmes électoraux, qu'on peut toutefois réduire à quatre grandes catégories : le *scrutin à majorité simple* ou majoritaire à un tour, comme en Grande-Bretagne et au Canada; les *systèmes à majorité absolue*, qui exigent plus de la moitié du vote populaire pour être élus; la *représentation proportionnelle*; et les *systèmes mixtes*, qui combinent la représentation proportionnelle et l'un des deux systèmes majoritaires.

Les modes de scrutin à majorité absolue

Les systèmes à majorité absolue séduisent ceux qui souhaitent préserver les circonscriptions uninominales, mais désirent élever le seuil d'éligibilité. En scrutin majoritaire à un tour, un député peut être élu même avec une faible proportion du total des votes, pourvu que le reste du vote soit éparpillé entre divers candidats, chacun de ces derniers ayant reçu moins d'appuis que le candidat élu[12].

Il existe deux principaux types de systèmes à majorité absolue : le vote alternatif et le scrutin à

deux tours. En usage en France, ce dernier est aussi le plus répandu à l'échelon international. Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue (soit plus de 50 p. 100) du vote populaire. Si aucun candidat n'y parvient, un second tour est tenu une semaine ou deux plus tard, auquel cas deux règles peuvent s'appliquer : ou bien est élu le candidat recueillant une majorité simple des voix (comme pour le scrutin majoritaire à un tour); ou encore s'affrontent au second tour uniquement les deux candidats arrivés en tête au premier, l'un des deux étant alors nécessairement élu. La première règle (appelée en anglais « majority-plurality ») s'applique en France aux élections législatives, la seconde (appelée « majority-runoff ») a cours dans la pluparts des pays qui élisent directement leur président au suffrage universel[13].

À l'élection canadienne de 1997, à peine plus du tiers des sièges ont été gagnés avec plus de 50 p. 100 des voix[14]. Si une majorité absolue des voix avait été requise, l'organisation d'un second tour se serait imposée dans près de 200 circonscriptions, et l'issue du scrutin aurait grandement reposé sur le deuxième choix des électeurs, de même que sur les alliances entre partis.

S'ils se révélaient nécessaires dans un grand nombre de circonscriptions, les seconds tours provoqueraient une augmentation importante du coût des élections, à tout le moins ceux encourus le jour du scrutin. Le système de vote alternatif (ou préférentiel) assurerait à moindre coût l'élection d'un candidat avec une majorité de voix. Il consiste pour les votants à classer les candidats par ordre de préférence en inscrivant sur leur bulletin de vote le chiffre « 1 » au côté de leur premier choix, le chiffre « 2 » au côté de leur deuxième choix, et ainsi de suite. Seuls les premier choix des votants sont comptabilisés le soir de l'élection. Si un candidat obtient plus de 50 p.100 des premières préférences, son élection est acquise et il n'est nul besoin de prendre en considération les préférences ultérieures des votants. Si toutefois aucun candidat n'atteint ce seuil, on élimine le candidat le plus faible et on transfère aux autres candidats les deuxièmes préférences inscrites sur ses bulletins de vote. Le processus se répète jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des voix. En Australie, le vote alternatif est en usage depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Peu de pays appliquent aujourd'hui ce système, mais il a prévalu pendant un certain temps dans trois provinces de l'Ouest canadien[15].

Le vote alternatif assure aux vainqueurs l'appui d'une majorité des suffrages dans leur propre circonscription, tout comme le scrutin à deux tours s'il met en ballottage les deux candidats en tête au premier tour. Pour le reste, aucun des deux ne réduit de façon appréciable les distorsions entre les pourcentages de vote recueilli et les sièges obtenus qui caractérisent le scrutin majoritaire à un tour. Leur principal avantage est d'empêcher les partis idéologiquement apparentés mais officiellement distincts d'être rayés de la carte, en groupant leurs voix en faveur d'un seul candidat.

Quelle aurait été l'issue du scrutin de 1997 sous un système de vote alternatif ? Il aurait nécessité le décompte des deuxièmes préférences dans près des deux tiers des circonscriptions, ce qui à première vue aurait pu produire des résultats sensiblement différents et mettre en danger la faible majorité des libéraux à la Chambre des communes, s'il y avait eu échange de préférences entre réformistes et conservateurs ontariens. Toutefois, une récente simulation a démontré que tel n'aurait pas été le cas[16]. Sur la base d'une projection fondée sur les deuxième choix des votants (à l'aide des données de l'Étude sur les élections canadiennes), Antoine Bilodeau a soutenu que le vote alternatif aurait modifié les résultats dans seulement 31 des 301 circonscriptions. Le nombre de sièges gagnés par les libéraux aurait grimpé de 155 à 173, et celui des sièges conservateurs de 20 à 27. La représentation de tous les autres partis aurait

diminué, les réformistes gagnant 47 sièges au lieu de 60, les bloquistes 36 au lieu de 44, et les néo-démocrates 17 au lieu de 21[17].

Selon les résultats par province de cette projection, la polarisation régionale aurait un peu diminué puisque les libéraux auraient fait des gains substantiels en Alberta et en Colombie-Britannique (aux dépens du Parti réformiste), ainsi qu'au Québec (aux dépens du Bloc québécois). En revanche, ni les réformistes ni les conservateurs n'auraient fait le moindre gain en Ontario, où les libéraux auraient conservé la totalité de leurs 101 sièges. En outre, la répartition des sièges n'aurait pas été plus « équitable », c'est-à-dire proportionnelle au vote populaire, puisque le pourcentage des sièges gagnés par les libéraux serait passé de 51,5 p. 100 à 57,5 p. 100, toujours avec seulement 38,5 p. 100 des suffrages.

Les systèmes de représentation proportionnelle

Bien qu'ils soient relativement complexes d'application, les principes de base de la représentation proportionnelle sont plutôt simples à comprendre. Elle nécessite que chaque circonscription électorale compte plus d'un élu, idéalement un minimum de quatre. Les voix obtenues par chaque parti sont alors divisées par un quotient, de manière à ce que le « prix » d'un siège soit à peu près le même pour tous les partis.

Il existe deux grands systèmes de représentation proportionnelle : le système de liste (de loin le plus courant) et le système du vote unique transférable (VUT). Conçu par Thomas Hare et préconisé par John Stuart Mill, le second a fait l'objet d'une intense promotion dans les pays anglo-saxons, jusqu'ici sans grand succès, mais demeure l'unique formule proportionnelle ayant été appliquée au Canada[18].

La proportionnalité de la représentation dépend surtout du nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription (plus ils sont nombreux, plus la répartition des sièges sera proportionnelle aux voix obtenues), mais aussi de la technique d'attribution des sièges (la méthode de la plus forte moyenne tend à amplifier les distorsions et à favoriser les partis les plus forts, tandis que les méthodes de Ste-Laguë et du plus fort reste produisent une répartition plus proportionnelle). Dans certains pays, on accroît la proportionnalité en pondérant les résultats des circonscriptions à l'aide de sièges nationaux[19].

Comme elle facilite l'obtention de sièges par les petits partis, la RP produit en règle générale des assemblées politiquement plus fragmentées, au sein desquelles aucun parti ne dispose à lui seul de la majorité. Il en résulte le plus souvent des coalitions gouvernementales réunissant plusieurs partis, ou des gouvernements homogènes mais minoritaires.

Les systèmes mixtes

Les systèmes mixtes combinent la proportionnelle et le scrutin majoritaire à un ou deux tours. On peut identifier quelques combinatoires de base[20]. Les deux plus courantes sont les systèmes dits de *superposition* (ou parallèles), dont le Japon offre un exemple typique, et les systèmes *correctifs*. Ces derniers, utilisés en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles, ont été recommandés pour la Grande-Bretagne par la Commission Jenkins en 1998. Les systèmes de superposition prévoient une combinaison de majorité simple ou absolue dans les circonscriptions uninominales, et la proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales plus vastes. Ils prévoient donc deux séries d'élus aux échelons local et régional. Il en va de même pour les systèmes correctifs, à cette différence capitale près que les sièges pourvus à la proportionnelle sont répartis de manière à ce que le total des sièges gagnés par chaque parti (localement et régionalement) corresponde approximativement à son vote populaire. Les systèmes correctifs produisent donc une distribution des sièges proportionnelle

aux voix obtenues, tout en conservant des circonscriptions uninominales pour environ la moitié des députés. C'est pourquoi on les qualifie officiellement en Allemagne de « représentation proportionnelle personnalisée », et en Nouvelle-Zélande de « proportionnelle à députation mixte » (*Mixed Member Proportional System*). Par contraste, les systèmes de superposition produisent des résultats qui ne sont pas vraiment plus proportionnels[21].

Selon une étude réalisée au milieu des années 1990 portant sur 166 pays dotés d'un parlement fonctionnel, 59 pays appliquaient le scrutin majoritaire à un tour, 25 possédaient un système à majorité absolue (scrutin à deux tours ou vote alternatif), 56 privilégiaient la proportionnelle et 25 un système mixte[22]. Le nombre de pays utilisant des systèmes mixtes a grimpé en flèche au cours des années 1990.

Parmi les formules de rechange, on écartera les systèmes à majorité absolue si l'on souhaite pallier les défauts du scrutin majoritaire à un tour. En effet, les études comparatives font clairement ressortir que ces sytèmes n'améliorent aucunement la proportionnalité, produisant même à l'occasion l'effet contraire, comme l'a amplement démontré la projection citée plus haut du résultat de l'élection canadienne de 1997 si le vote alternatif avait été en vigueur.

Au Canada, on a souvent préconisé les systèmes mixtes comme solution de rechange au système existant, du fait qu'ils présentent l'avantage d'ajouter au scrutin majoritaire bien connu des Canadiens une dose de proportionnelle tout en maintenant les circonscriptions uninominales. On en a toutefois proposé une multitude de variantes, souvent fort différentes les unes des autres[23].

Les répercussions de la RP sur le processus politique canadien

Cette section s'intéresse aux conséquences probables de la RP sur les caractéristiques fondamentales du système politique canadien. On y explorera deux modalités, la *proportionnelle pure et simple*, et le *système mixte à l'allemande*, seules formules susceptibles à notre avis de produire des résultats plus équitables tout en s'attaquant aux problèmes de la polarisation régionale, de la faible participation électorale et de la sous-représentation des femmes.

Par « proportionnelle pure et simple », on désigne ici un système prévoyant l'attribution proportionnelle des sièges en fonction des voix obtenues par chacun des partis, dans des circonscriptions totalisant de 4 à 10 sièges[24]. Par « système mixte à l'allemande », on entend un système mixte prévoyant que la moitié environ des députés soient élus dans des circonscriptions uninominales, les autres sièges étant attribués de manière à ce que l'ensemble des sièges se répartissent proportionnellement aux voix recueillies par chaque parti. Ces deux formules produiraient des résultats proportionnels, à la différence notable que le système mixte à l'allemande conserverait un fort contingent de députés issus de circonscriptions uninominales.

La RP influerait directement sur les limites et la superficie des circonscriptions électorales, sur le travail des députés et sur la représentation des partis politiques et des minorités. Sans doute viendrait-elle aussi modifier la formation et le fonctionnement du cabinet, sa composition et ses rapports avec les deux chambres du Parlement, ainsi que la position du premier ministre. L'équilibre fédéral-provincial serait sans doute aussi affecté. Car il ne faut pas s'y tromper : le scrutin

majoritaire à un tour constitue l'une des trois variables déterminantes, avec le gouvernement responsable et la discipline de parti, à façonner le régime politique à la Westminster de notre pays, tant aux échelons fédéral que provincial. Substituer la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire entraînerait donc d'énormes répercussions.

On ne saurait en prévoir toutes les conséquences. On peut bien sûr simuler l'issue d'élections antérieures en supposant que les électeurs auraient voté de semblable façon. L'exercice serait sans doute utile, mais ces conclusions resteraient fragiles dans la mesure où l'on ne peut anticiper la répartition du vote populaire lors des futures élections. Il est plus difficile encore de prévoir avec certitude les répercussions de la RP sur le système gouvernemental canadien parce qu'elles résulteront de décisions prises par une myriade d'acteurs politiques.

Si l'expérience des pays qui appliquent la RP depuis plusieurs générations reste pertinente, elle ne peut cependant être transposée aveuglément. L'univers de la RP englobe des dizaines de pays, allant de cas peu encourageants comme l'Italie ou Israël à ceux, beaucoup plus convaincants, de l'Allemagne et des pays scandinaves. Gardons-nous par conséquent de retenir uniquement les cas de figure optimistes, sachant que les attentes parfois excessives des réformateurs ont souvent été déçues par le fonctionnement réel des systèmes qu'ils avaient ardemment défendus[25].

Un Parlement plus représentatif

Le Parlement, entendu ici au sens de la Chambre des communes, serait plus représentatif dans la mesure où le nombre de sièges gagnés par les partis refléterait plus fidèlement leur soutien électoral. Les partis représentés à la Chambre seraient sans doute plus nombreux, pas nécessairement parce la RP provoquerait une fragmentation des partis actuels mais parce qu'elle abaisserait le seuil d'éligibilité pour de nouvelles formations comme les Verts. Pour peu que celles-ci puissent rallier des adeptes, le Parlement offrirait donc un éventail élargi d'opinions politiques, y compris certaines que les Canadiens pourraient juger intéressantes et novatrices, aussi bien que d'autres qui leur paraîtraient inacceptables.

Les formations minoritaires dont le soutien électoral est actuellement dispersé à la grandeur du pays ne seraient plus désavantagées face aux partis recueillant un appui équivalent mais concentré dans certaines régions, ce qui bénéficierait pour l'instant aux conservateurs et aux néo-démocrates[26].

Les assemblées des pays appliquant la RP comptant habituellement une proportion de femmes plus élevée, nombre de militants et d'experts préconisent ce système pour garantir l'élection d'un plus grand nombre de femmes, un peu comme une sorte de mesure d'accès à l'égalité[27]. Mais il est faux de prétendre, comme certains l'ont fait, que le scrutin majoritaire à un tour bloque l'accès des femmes au Parlement. Au Canada, celles-ci comptent aujourd'hui pour environ 20 p.100 des députés, un net progrès par rapport à la Chambre entièrement masculine élue en 1968. En outre, la grande variation du nombre de femmes dans les assemblées élues à la proportionnelle fait douter de la capacité de ce système d'assurer à lui seul une meilleure représentation féminine. La commission Jenkins a ainsi conclu dans son rapport de 1998 que la preuve faisant découler la représentation des femmes de l'utilisation de la RP n'était « pas vraiment concluante[28] ». Encore faut-il, en effet, que les partis se donnent pour priorité d'inclure des femmes sur leurs listes de candidats. À court terme, la RP appliquée au Canada coïnciderait probablement avec un nombre plus élevé de députées mais il y a tout lieu de croire que la proportion de femmes élues augmentera dans les années à venir, quel que soit le système électoral en vigueur.

À noter enfin que certains groupes ethniques ou culturels perdraient les avantages découlant vraisemblablement de leur concentration dans quelques circonscriptions urbaines plus exiguës. En revanche, certains des leurs pourraient se voir inscrits sur les listes de candidats présentées par les partis.

Réduction de la polarisation régionale au Parlement

La RP garantirait que les caucus parlementaires incluent des élus de la plupart des provinces importantes, à condition bien sûr d'y avoir recueilli un minimum d'appuis. Plus précisément, elle mettrait fin au monopole des libéraux en Ontario, facteur décisif de leurs majorités consécutives des années 1990.[29] Pour l'Alliance canadienne, elle se traduirait par une perte de sièges dans l'Ouest compensée par des gains dans les grandes provinces, ce qui modifierait au moins partiellement l'image d'un Parti réformiste confiné à cette région[30]. Et, sauf réalignement idéologique majeur, il est peu probable que la RP incite le Bloc québécois à présenter des candidats hors du Québec ou qu'elle permette à l'Alliance canadienne d'obtenir dans cette province plus qu'une poignée de voix.

Exception faite du Bloc québécois, la RP assurerait donc un meilleur équilibre régional aux caucus parlementaires de tous les partis. Il deviendrait plus difficile aux élus québécois ou ontariens de représenter un gros tiers du caucus du parti au pouvoir, comme l'ont réussi en 1988 les conservateurs du Québec, la moitié de ce caucus, comme ce fut le cas en 1980 des libéraux de cette province, ou les deux tiers actuels dont jouissent les libéraux ontariens.

En conséquence, les partis seraient incités à mettre de l'avant des politiques favorisant l'ensemble des régions au lieu de privilégier les « stratégies Churchill ». Le soir des élections, la répartition des sièges traduirait plus fidèlement les variations régionales au lieu de les accentuer, comme ce fut le cas en 1979, 1980 et 1997. C'est du reste ce facteur qui, dès 1899, avait incité la Belgique à instituer la proportionnelle. Pendant longtemps, cette décision a permis de réduire la polarisation antérieurement entretenue par le scrutin majoritaire entre les régions flamandes catholiques et les régions wallonnes libérales ou socialistes[31].

La RP résoudrait ainsi le problème profondément enraciné de la polarisation régionale propre aux élections canadiennes, signe avant-coureur, selon la commission Pépin-Robarts, de la désintégration d'une fédération[32]. Après l'élection de 1984, beaucoup ont cru à l'éradication du phénomène vu l'écrasante victoire des conservateurs de Brian Mulroney, qui avaient raflé la majorité des suffrages et des sièges dans chaque province et chaque territoire. Mais force est de constater qu'il s'agissait d'un simple intermède, la polarisation régionale ayant vite refait surface.

En Allemagne, les résultats de l'élection de 1998 illustrent très bien comment la RP permet de réduire la polarisation régionale. Les sociaux-démocrates ayant gagné près de 65 p. 100 des sièges dans les circonscriptions uninominales (attribués comme au Canada selon la règle de la majorité simple), l'opposition chrétienne-démocrate aurait été balayée dans sept des 16 *länder* du pays sans l'ajout de sièges correctifs. Et en Bavière, deuxième *land* en importance du pays, le parti au pouvoir aurait obtenu à peine 15 p. 100 des sièges. Grâce à la RP personnalisée, les sociaux-démocrates ont plutôt décroché 37 p. 100 des sièges bavarois et les chrétiens-démocrates ont obtenu des sièges dans chacun des *länder* de la République fédérale.

On ne saurait pour autant prétendre que la RP résoudrait à elle seule la crise du fédéralisme canadien. La forte présence d'une région au sein du cabinet fédéral, de la fonction publique et de la magistrature ne réprimerait pas nécessairement

les aspirations à l'autonomie régionale, comme en témoigne depuis 30 ans la montée de l'indépendantisme québécois. En effet, les tenants du régionalisme réclament souvent bien davantage qu'une simple présence dans les cercles dirigeants du pouvoir fédéral. Il n'empêche que la présence au cabinet d'un nombre appréciable de ministres issus de ces régions affaiblirait probablement leur cause : on ne peut qu'imaginer quel serait le désenchantement des Québécois à l'égard du fédéralisme s'ils avaient été aussi mal représentés au cabinet fédéral au cours des 10 ou 20 dernières années qu'ils le furent, brièvement, après les élections de 1957 et 1979.

Moindre importance accordée au travail de circonscription des députés

La RP modifierait-elle les fonctions des députés ? Il s'impose de distinguer ici les deux modalités de proportionnelle. La proportionnelle pure et simple nécessiterait le remplacement des circonscriptions uninominales par des circonscriptions plurinominales beaucoup plus vastes. Dans un système mixte à l'allemande — en supposant une Chambre d'environ 300 sièges —, au moins la moitié des députés resteraient élus dans des circonscriptions uninominales, qui seraient toutefois deux fois plus vastes. Les députés élus à la proportionnelle le seraient vraisemblablement dans des circonscriptions correspondant aux limites des provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, où la création de circonscriptions régionales s'imposerait probablement comme la solution la plus appropriée.

Les fonctions des députés changeraient dans les deux cas, mais à différents degrés. Si tous les députés étaient élus dans de grandes circonscriptions plurinominales, il leur serait plus difficile de contrôler leurs militants, plus nombreux que dans les circonscriptions existantes. Les campagnes électorales pourraient être plus onéreuses, à moins que les candidats de chaque parti ne décident officieusement de concentrer leurs efforts sur un secteur particulier du territoire. La RP changerait aussi la nature du travail au niveau de la circonscription, auquel les élus consacrent habituellement beaucoup d'énergie et duquel ils retirent souvent énormément de satisfaction personnelle. Avec la proportionnelle pure et simple, chaque élu ne serait plus l'unique représentant de sa circonscription, mais devrait affronter sur un territoire plus vaste la concurrence de députés de son propre parti ou de partis rivaux. Rien ne garantirait ainsi que toutes les portions de la circonscription seraient également représentées, puisque la plupart ou la totalité des députés pourraient en fait habiter un grand centre urbain. Et dans les circonscriptions mi-urbaines mi-rurales, les citoyens des zones éloignées auraient moins de chances de trouver un élu résidant à proximité. Ceci ne semble pas un problème très important dans la plupart des pays dotés d'un système proportionnel puisque le « travail de comté » est une pratique moins répandue qu'ici.

Un système à l'allemande permettrait à la moitié des députés de rester en étroite relation avec une circonscription uninominale un peu plus vaste, mais créerait un second niveau de représentation. D'où l'accusation plus fréquemment lancée que prouvée, voulant que les systèmes mixtes créent deux « classes » conflictuelles de députés. On ne peut prédire avec certitude quelle serait l'interaction entre ces deux catégories d'élus, mais il vaut de signaler qu'aucune tension n'a été rapportée dans les quelque 24 pays dotés de tels systèmes[33]. Si en Nouvelle-Zélande, les députés élus à la proportionnelle sont considérés par certains comme des députés de « deuxième ordre », il est difficile d'appuyer cette perception par des faits concrets[34].

Maintien de la discipline de parti

Le comportement des députés est actuellement fonction de leur appartenance partisane et cer-

tains d'entre eux, jugeant cette discipline de parti trop contraignante, préconisent comme beaucoup d'observateurs parlementaires de multiplier le nombre de votes libres. La RP entraînerait-elle un relâchement de la discipline de parti ?

On ne devrait pas s'attendre à de grands changements à ce chapitre. Il n'y a pas de corrélation directe entre la discipline de parti et la présence de circonscriptions uninominales, comme en témoigne le contraste entre la Chambre des représentants américaine et la Chambre des communes du Canada. Aux États-Unis, les partis manifestent beaucoup moins de cohésion lors des votes que ceux des autres pays, selon un schéma qui se perpétue depuis plus d'un siècle[35]. Au Canada, le même système électoral est en revanche synonyme d'une discipline de parti relativement stricte, et il faut remonter à la seconde moitié du XIXe siècle pour retrouver une discipline de parti plus souple[36].

Ainsi, rien n'indique que la RP offrirait aux députés plus de liberté et d'influence. Dans les pays démocratiques, à l'exception des États-Unis, la discipline de parti semble la règle, sans égard au système électoral en vigueur[37]. Au Canada, cette discipline n'est pas moins stricte selon que le parti au pouvoir forme un gouvernement minoritaire ou majoritaire[38]. En fait, elle est parfois plus rigoureuse lorsque le gouvernement est minoritaire. Dans les pays ayant adopté la RP, la pratique veut que des négociations entre partis se tiennent au niveau ministériel et que les députés de tous bords soutiennent les ententes conclues par leurs dirigeants. Qui plus est, les partis politiques pourraient discipliner leurs députés plus facilement encore, si les chances de succès des candidats reposaient sur le rang qu'ils occupent sur les listes des partis. De plus, les élus ayant rompu avec leur parti auraient plus de mal à se faire réélire sous étiquette indépendante dans des circonscriptions considérablement plus vastes.

Disparition des gouvernements majoritaires formés d'un seul parti

Pour peu que le passé ait valeur d'enseignement, les gouvernements majoritaires homogènes (formés de ministres provenant d'un seul parti), si caractéristiques de notre histoire parlementaire, deviendraient beaucoup plus rares sous un système de représentation proportionnelle. L'expérience des pays où celle-ci est en vigueur montre en effet que ce type de formule gouvernementale serait l'exception plutôt que la règle, s'intercalant brièvement dans une longue série de gouvernements minoritaires ou de coalition. Dans les pays où les coalitions sont la norme, il est même assez courant qu'un parti ayant recueilli une majorité de sièges maintienne malgré tout ses alliances avec d'autres partis en prévision d'un retour à la normale.

Bien que le Canada ait connu quelques gouvernements minoritaires (depuis 1921, huit des 23 élections ont abouti à ce résultat), il est peu probable qu'une telle formule devienne la règle. Jusqu'à présent, les partis n'y ont recouru que provisoirement, dans l'espoir de décrocher une majorité à l'élection suivante. Ce dernier cas de figure est d'autant plus envisageable qu'en scrutin majoritaire à un tour, il suffit parfois de gagner quelques points de pourcentage du vote populaire pour acquérir une majorité de sièges (toujours depuis 1921, trois élections[39] ont procuré une majorité au gouvernement minoritaire sortant). Mais la RP réduirait presque à néant ce genre d'espoir.

Comme l'indique aussi l'expérience des pays proportionnalistes, les gouvernements de coalition seraient plus fréquents que les gouvernements minoritaires. De 1945 à 1987, Laver et Schofield ont dénombré en Europe deux fois plus de cabinets de coalition que de cabinets minoritaires[40]. En la matière, les règles constitutionnelles joueraient un rôle important. Il serait ainsi plus facile aux gouvernements minoritaires de se faire élire et de se maintenir au pouvoir si un nouveau

cabinet n'était pas contraint à subir un vote formel d'investiture dès sa formation. Suivant la même logique, des mécanismes comme celui de l'article 49 de la Constitution française, selon lequel le cabinet ne peut être renversé que si une majorité absolue de membres de l'Assemblée nationale votent la censure, seuls étant comptés les votes appuyant la censure (de sorte que toute abstention équivaut implicitement à un appui au cabinet), favoriseraient la survie des gouvernements minoritaires.

Si les coalitions devenaient la règle, les Canadiens pourraient difficilement s'inspirer de leur histoire parlementaire pour en déterminer le fonctionnement. L'expérience d'Ottawa se résume en cette matière à la coalition unioniste de Borden de 1917 à 1920. En Ontario, une coalition des Fermiers Unis et du Parti travailliste s'est formée sous la direction de Drury (1919-1923). Une coalition de libéraux et de conservateurs a gouverné la Colombie-Britannique de 1941 à 1952 sous la direction successive de John Hart et Byron Johnson. En Saskatchewan, une coalition dite « de coopération » dominée par les conservateurs s'est formée sous Anderson (1929-1934) pendant les années de Crise, et l'on a vu récemment un député libéral se joindre au cabinet néo-démocrate après l'élection serrée de 1999. Au Manitoba, enfin, un gouvernement de coalition s'est durablement installé pendant le long règne du premier ministre Bracken. Fait encourageant, la plupart de ces gouvernements de coalition se sont maintenus pendant toute la durée d'une législature.

En dépit de la minceur de notre propre expérience des coalitions gouvernementales, celles-ci sont devenues une tradition dans la plupart des pays démocratiques, y compris certains pays ayant adopté la scrutin à majorité absolue comme la France et l'Australie, et les pratiques développées dans ces pays pourraient utilement inspirer les Canadiens[41].

Des cabinets moins durables

L'expérience canadienne des gouvernements minoritaires suggère fortement que si cette formule (par opposition aux coalitions) devenait la règle sous un système proportionnel, les gouvernements seraient moins stables. Depuis 1867, la durée moyenne des gouvernements minoritaires élus à Ottawa s'établit à moins de 20 mois contre 50 mois pour les gouvernements majoritaires. Rien n'indique qu'ils dureraient plus longtemps s'ils étaient élus à la proportionnelle.

Notre expérience des coalitions gouvernementales étant limitée, nous devons nous tourner vers l'étranger pour entrevoir leur durée. Selon les calculs de Laver et Schofield, les gouvernements minoritaires homogènes ont duré en moyenne 19 mois, contre 33 pour les coalitions « minimales » et 45 pour les gouvernements majoritaires[42]. Ils n'ont trouvé aucune indication permettant de croire que les coalitions étaient devenues plus durables au fil des ans[43]. On peut certes trouver des exemples du contraire dans certains pays ayant adopté la proportionnelle, citer des cabinets restés en fonction pendant toute la durée d'une législature, des chefs de gouvernement ayant rempli plusieurs mandats successifs et régné, comme chez nous, pendant de longues années[44], des coalitions se maintenant des décennies durant (comme en Suisse, dirigée sans interruption depuis 40 ans par une coalition de quatre partis). Il n'en demeure pas moins possible que la fragmentation partisane, jumelée à la présence au Parlement de partis systématiquement exclus de toute coalition en raison de leur extrémisme présumé, se traduise par la formation de gouvernements relativement éphémères. Les exemples de l'Italie, d'Israël, de la Finlande ou de la France sous la quatrième République, qui ont généralement connu des gouvernements éphémères[45], ne sont pas nécessairement typiques de la proportionnelle, mais restent envisageables.

Les coalitions sont par nature plus fragiles que les gouvernements majoritaires, elles risquent

davantage d'éclater en cours de législature et de provoquer une élection anticipée. Quand vient le temps de prendre une décision impopulaire, des partis membres de la coalition peuvent être tentés de s'en retirer pour échapper à la colère des électeurs. Et quand survient un problème imprévu, les partis qui la composent peuvent juger inconciliables leurs positions respectives et mettre fin à leur partenariat.

On peut difficilement prévoir la réaction des Canadiens à ce nouvel ordre des choses. Les dernières décennies ont vu s'élever des critiques dénonçant le pouvoir excessif détenu par le gouvernement, ainsi que la domination du parlement par l'exécutif et la tendance des premiers ministres à se comporter comme des monarques élus[46]. La RP fragiliserait sans doute les gouvernements, mais peut-être est-ce précisément ce que souhaitent les Canadiens, surtout si cela incitait le gouvernement à plus d'écoute et de compromis. Il est frappant que l'Australie, le pays où le fonctionnement du modèle de Westminster suscite le moins de critiques, soit aussi le seul où le parti ou la coalition au pouvoir est contrôlé par une seconde Chambre rarement dominée par le gouvernement parce qu'élue à la proportionnelle.

En supposant qu'on retrouve, suite à la prochaine élection, les mêmes partis qu'à l'heure actuelle, la formation et la survie du cabinet seraient compliquées par la présence de l'Alliance canadienne et du Bloc québécois. Comme ce dernier a été fondé pour mettre en lumière les lacunes de la fédération canadienne, et non pour soutenir un cabinet fédéral ou en faire partie, on peut fortement douter qu'il accepte de se joindre à une coalition ou qu'il soit accepté comme un partenaire légitime par les autres partis. L'Alliance canadienne serait sans doute plus coopérative, mais la réaction des autres partis reste à déterminer. Si les trois autres partis excluaient d'une éventuelle coalition aussi bien l'Alliance que le Bloc, qui totalisent environ 30 p. 100 des sièges à la Chambre des communes, cela limiterait les formules gouvernementales possibles et fragiliserait le cabinet.

Affaiblissement du premier ministre

À long terme, la RP minerait probablement l'autorité du premier ministre au sein du cabinet. Celui-ci jouit à l'heure actuelle d'une position de force qui en fait bien plus qu'un « *primus inter pares* ». Par comparaison avec leurs homologues britanniques, australiens et néo-zélandais, les premiers ministres canadiens ont exercé le pouvoir plus longtemps et profité (jusqu'à maintenant) d'une parfaite immunité contre toute révolte du cabinet ou de leur caucus parlementaire[47]. Cette position privilégiée s'explique sans doute par le fait qu'ils deviennent chefs de parti lors de congrès auxquels prennent part des délégués élus ou en se faisant directement élire par les membres de leur parti plutôt que sur décision du caucus parlementaire. Cette domination résulte aussi de leur statut de leader du parti au pouvoir et de la détention de plusieurs pouvoirs cruciaux considérés comme des prérogatives exclusives du premier ministre, qu'il s'agisse de recommander la convocation ou la dissolution du Parlement, ou encore d'attribuer les postes dans la haute fonction publique, la magistrature et le Sénat.

Ces prérogatives resteraient intactes dans un cabinet minoritaire formé de ministres d'un seul parti, mais la plus grande précarité du cabinet en compromettrait l'usage. Dans un cabinet de coalition, la fidélité des ministres issus d'autres partis serait plus aléatoire, ce qui écourterait sans doute la liste des prérogatives personnelles du premier ministre. À long terme, les autres partenaires de la coalition risqueraient de tolérer difficilement les nominations décidées en secret par une seule personne, que ce soit dans la fonction publique, la magistrature ou au Sénat. Ils exigeraient vraisemblablement de participer d'une manière ou d'une autre aux nominations

décidées par décret; ils pourraient même obtenir un droit de veto sur la désignation du premier ministre[48].

Dans la mesure où l'on juge excessive la prédominance actuelle du premier ministre, la proportionnelle rendrait plus collégiaux et moins monarchiques le style et le fonctionnement du cabinet.

Le rapport entre le verdict de l'électorat et la formation du gouvernement

Certains soutiennent que le système majoritaire à un tour permet aux électeurs de choisir « directement » leurs dirigeants, puisque le scrutin procure habituellement une majorité claire à un parti dont le chef est connu et les positions politiques bien établies, au lieu d'engager les partis dans une ronde de négociations visant à définir le type de coalition à former, à désigner celui ou celle qui la dirigera et à en fignoler le programme.

Il y a beaucoup de vrai dans cette assertion, bien qu'une victoire « nette » traduise généralement en pratique la volonté d'une simple pluralité des votants. Mais on a vu que l'inégalité de population des circonscriptions ou la concentration excessive des suffrages d'un parti dans certaines d'entre elles permettent aussi l'élection de gouvernements majoritaires qui ne détiennent même pas une simple pluralité des voix, comme c'est actuellement le cas au Québec et en Colombie-Britannique. Indiscutablement, on assiste alors à une déformation — certains parleraient même de renversement complet — de la volonté des électeurs.

Sous un système de RP, les électeurs exerceraient moins d'influence sur la formation des gouvernements. Ceux-ci seraient mis sur pied après le scrutin, par suite de négociations entre les partis où seraient évidemment prises en compte les forces de chacun. Les chefs de parti pourraient indiquer avant l'élection les partis auxquels ils accepteraient de s'allier, ou ceux auxquels ils refuseraient de s'associer, mais ils ne pourraient y être contraints par la loi. Il semble n'exister aucune étude systématique analysant dans quelle mesure les partis dévoilent clairement leur jeu avant le scrutin dans les pays proportionnalistes. En l'absence de telles déclarations pré-électorales sur les alliances gouvernementales envisagées, les électeurs risquent à terme de conclure que leur rôle se limite à « redistribuer les cartes » entre élites politiques, auxquelles reviendrait en pratique la tâche fondamentale de former le gouvernement. On peut même imaginer un scénario pire encore, qui verrait les partis charnières conclure des alliances gouvernementales au mépris de leurs propres déclarations antérieures durant la campagne électorale (comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande en 1996) ou même changer de partenaire au beau milieu d'une législature (comme l'ont fait en 1982 les libéraux d'Allemagne fédérale).

Fait encourageant dans ces deux derniers cas, le « partenaire infidèle » a subi des pertes à l'élection suivante, ce qui peut dissuader bon nombre de politiciens tentés de suivre cet exemple.

Aucune preuve que la gestion de l'État serait moins bonne

La sagesse conventionnelle au Canada, surtout parmi les élites politiques, soutient qu'il vaut mieux conserver le système majoritaire à un tour parce que s'il déforme partiellement la représentation des partis au Parlement, il assure au cabinet une stabilité et une efficacité indispensables à une meilleure gestion de l'État.

La plupart des élections canadiennes ont produit des gouvernements majoritaires. Et les gouvernement minoritaires ont typiquement rongé leur frein pendant un court intermède en attendant le moment opportun de déclencher une autre élection et d'obtenir enfin une majorité. Sauf dans les années 1920 et 1960, on n'a pas vu l'électorat élire une législature sans majorité deux fois de suite, un phénomène qui aurait pu faire des coali-

tions ou des gouvernements minoritaires les formules gouvernementales normales. Et depuis 1980, tous les scrutins ont produit un gouvernement majoritaire.

Certes, les cabinets homogènes peuvent prendre des décisions plus rapidement. Il est plus facile de réaliser un consensus entre ministres provenant du même parti ou de mettre en œuvre des politiques impopulaires sur le moment mais avantageuses à long terme. Aussi considère-t-on souvent que notre système assure aux Canadiens un leadership ferme et solide. Et pour beaucoup, il en résulte nécessairement une excellente gestion de l'État.

Cette conviction s'est perpétuée jusque dans les années 1970 chez les experts en politique comparée. Le système de Westminster était à l'époque largement reconnu comme la plus efficace des variantes du parlementarisme. Après tout, n'émanait-il pas d'une des plus grandes puissances mondiales, d'une démocratie qui avait survécu avec succès aux menaces de l'entre-deux guerres ?

Or, des études plus récentes laissent planer de sérieux doutes sur les avantages supposés des gouvernements majoritaires en ce qui a trait à la gestion de l'État. Diverses assertions qui allaient de soi se sont révélées fragiles une fois soumises à l'épreuve des faits. On a redécouvert récemment l'avis d'observateurs perspicaces du système politique français d'avant 1958, notamment André Siegfried et Raymond Aron, pour qui l'instabilité d'un cabinet pouvait sans doute exposer le pays à un certain ridicule mais n'était pas aussi nuisible à la gestion de l'État que d'aucuns le prétendaient. Aucune preuve statistique ne confirme par exemple que les pays dirigés par des gouvernements majoritaires connaissent une croissance économique plus forte, ou que l'inflation et le chômage y soient plus faibles. Les cabinets y sont effectivement plus stables que dans les pays ayant adopté la RP, mais rien n'indique que cette longévité produise de meilleurs résultats sur le plan de la conduite des affaires publiques.

Entre autres, Arend Lijphart s'en est pris à cette idée répandue voulant qu'on doive renoncer à une juste représentation au Parlement pour garantir une meilleure gestion de l'État[49]. Tout en réaffirmant que la RP assure à la fois une répartition plus équitable des partis, une représentation plus forte des femmes et une participation électorale plus importante, il reconnaît que les gouvernements majoritaires sont effectivement plus stables, mais, sur la base d'une série d'importants indicateurs, il démontre que les pays proportionnalistes ne sont pas plus mal gouvernés que les pays pratiquant le scrutin majoritaire. Globalement, on dénombre moins d'émeutes dans les pays à système majoritaire mais plus d'assassinats à caractère politique. En moyenne, ces pays n'affichent pas non plus une meilleure performance au chapitre d'indicateurs aussi décisifs que la croissance, l'inflation ou le chômage. Autrement dit, on peut certes démontrer que la RP écourte la durée des gouvernements, mais aucunement que les gouvernements durables exercent mieux ce pouvoir. En fait, certaines données suggèrent le contraire. « Les gouvernements majoritaires peuvent sans doute prendre des décisions plus rapidement que les gouvernements de consensus, écrit Lijphart, mais les décisions rapides ne sont pas nécessairement des décisions éclairées[50]. »

Les conclusions de Lijphart jettent un éclairage inédit sur le vieux débat opposant les partisans de la RP et ceux des systèmes majoritaires, débat qui s'était enlisé dans les années 1980. Son analyse couvre pas moins de 36 démocraties stables, petites et grandes, alors qu'on s'attardait jusque-là à l'exemple d'une poignée de grands pays proportionnalistes dysfonctionnels. Du point de vue méthodologique, Lijphart a fondé ses conclusions sur des indicateurs quantitatifs vérifiables plutôt que des démonstrations subjectives. Et à ce jour, elles n'ont fait l'objet d'aucune réfutation systématique de la part des adeptes du modèle de Westminster.

Récemment, d'autres travaux ont évalué plus favorablement la gestion de l'État par des gouvernements non majoritaires. Ayant analysé des gouvernements minoritaires (réunissant un ou plusieurs partis) élus de 1945 à 1987 dans 15 pays démocratiques, Kaare Strom a découvert que cette forme de gouvernement était fréquente, comptant pour presque 35 p.100 de tous les cabinets formés durant cette période. Son examen de leur performance lui inspire la conclusion suivante: « Contrairement à la croyance populaire, les gouvernements minoritaires fonctionnent beaucoup mieux qu'on le pense. Ils se maintiennent au pouvoir moins longtemps que les coalitions majoritaires, mais ils affichent de meilleurs résultats lors des élections suivantes et se retirent dans de meilleures conditions. Ils fonctionnent mieux dans les systèmes politiques où ils sont plus fréquents, moins bien lorsqu'ils font figure d'exception[51]. » Enfin, l'étude détaillée des cas de la Norvège et de l'Italie lui fait dire « qu'à tout le moins dans ces pays, les gouvernements minoritaires sont tout aussi efficaces que les coalitions majoritaires[52] ».

Selon cette analyse, la préférence de nombreux Canadiens pour les gouvernements majoritaires et leur aversion instinctive pour les coalitions ou les gouvernements minoritaires, reposeraient en fait sur des bases bien chancelantes. Même si nos cabinets étaient plus éphémères, il est loin d'être certain que la gestion de l'État canadien en souffrirait.

L'équilibre fédéral-provincial

Toute analyse des conséquences de l'introduction de la RP à l'échelle nationale doit prendre en compte le fait que le Canada est une fédération caractérisée par des provinces fortes et un important mouvement indépendantiste, où les relations fédérales-provinciales se déroulent généralement à l'enseigne de la confrontation. En 1983, l'ex-greffier du Conseil privé, Gordon Robertson, décrivait le Canada comme « la plus querelleuse » des grandes fédérations. Et ceci est tout aussi vrai de nos jours.

La stature du gouvernement fédéral serait-elle diminuée par une succession de cabinets éphémères confrontés à des provinces dirigées par des cabinets forts et homogènes ? Pour en juger, l'expérience des autres fédérations nous est d'un faible secours puisqu'elles appliquent généralement le même système électoral aux deux ordres de gouvernement, soit par obligation constitutionnelle (comme en Autriche) soit parce que comme en Suisse les deux ordres de gouvernement ont librement choisi d'adopter le même système électoral[53], sans doute parce qu'on y suppose que la coexistence de deux systèmes fondés sur des règles différentes sèmerait la confusion chez les électeurs.

L'élection à la proportionnelle de la Chambre des communes pourrait avoir un effet d'entraînement sur les provinces. Mais, même si tel était le cas, il y aurait nécessairement une période de transition durant laquelle des cabinets fédéraux plus fragiles feraient face à des homologues provinciaux plus puissants. À l'exception du Québec[54], les provinces canadiennes se sont peu intéressées à la proportionnelle au cours des dernières années, en dépit d'anomalies aussi frappantes que la réélection de partis recueillant moins de suffrages que leur principal adversaire, comme on l'a vu en Saskatchewan (en 1986), en Colombie-Britannique (en 1996) et au Québec (en 1998).

Cela dit, la RP n'affaiblirait pas forcément les cabinets fédéraux dans le domaine des relations fédérales-provinciales. Il est vrai que la plus longue période de gouvernements minoritaires qu'ait connue Ottawa (de 1962 à 1968) a coïncidé avec un assouplissement des rapports avec les provinces, comme en témoignent l'entente sur les pensions de 1964, l'infructueuse formule Fulton-Favreau accordant à *toutes* les provinces un droit de veto constitutionnel, ou la création de la Com-

mission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. Mais il est tout aussi vrai que Pierre Elliott Trudeau ne semble en rien avoir assoupli son attitude face aux provinces pendant les deux années où il s'est retrouvé à la tête d'un cabinet minoritaire (de 1972 à 1974), comme en fait foi sa politique de l'énergie. Ajoutons enfin que le premier mandat de Brian Mulroney, qui jouissait à la Chambre d'une majorité très confortable, a donné lieu à l'une des plus fortes périodes de conciliation de l'histoire des relations fédérales-provinciales, marquée notamment par la mise au rancart de la politique nationale de l'énergie et par les négociations entourant l'Accord du lac Meech. En la matière, le tempérament et les convictions du chef de gouvernement semblent plus déterminants que l'appui dont il dispose à la Chambre.

Mais si affaiblissement il y avait, il pourrait se voir partiellement compensé par une représentativité élargie. Un cabinet plus représentatif pourrait miner les prétentions de certains premiers ministres provinciaux qui, face à un cabinet fédéral ne comptant aucun ministre en provenance de leur province, ont beau jeu de se poser en seuls porte-parole authentiques des intérêts provinciaux. William Irvine, l'un des principaux partisans de la RP vers la fin des années 1970, soutenait qu'en améliorant la représentativité du gouvernement fédéral, ce système pourrait permettre à Ottawa de faire l'économie d'un transfert massif de pouvoirs aux provinces.

Le Québec et les francophones

Comment la RP toucherait-elle les francophones dans leur ensemble et le Québec en particulier ? Elle ne modifierait aucunement la proportion des sièges de cette province, qui continuerait d'être régie par l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867. Elle modifierait en revanche la composition de cette représentation politique, comme pour toutes les autres provinces. Bakvis et Macpherson ont étudié le phénomène du « vote en bloc » par lequel le Québec a sensiblement influé l'issue de nombreuses élections canadiennes tout au long du XXe siècle[55]. Phénomène attribuable non seulement au nombre élevé de sièges alloués au Québec (entre 25 à 29 p. 100 de tous les sièges à pourvoir au pays, selon les décennies), mais aussi au fait que les Québécois ont tendu historiquement à soutenir massivement un seul parti, augmentant d'autant les chances de celui-ci de former le gouvernement. L'exemple extrême en est le scrutin de 1980, où les libéraux ont conquis le pouvoir en raflant 74 des 75 sièges du Québec, tout en trainant de la patte dans les autres provinces considérées globalement. Et même s'ils avaient recueilli au Québec une grande part du vote populaire (68 p. 100), seul un système majoritaire pouvait leur permettre d'obtenir 98,6 p. 100 des sièges. De ce point de vue, la RP réduirait l'influence du Québec, ou de toute grande province qui voterait pour un même parti aussi massivement qu'on l'a fait au Québec jusqu'en 1984.

Mais avant de conclure hâtivement que la RP minerait le poids du Québec, précisons deux choses. Tout d'abord, le vote en bloc ne va pas sans risque, puisque toute région qui met ainsi ses œufs dans le même panier s'expose à deux cas de figure : une forte représentation au sein du parti victorieux (ce qu'a généralement obtenu le Québec) ou, au contraire, une représentation anémique comme en 1917, 1957 et 1979. Dans ce dernier cas, la région concernée était faiblement représentée au cabinet ou devait miser sur des palliatifs comme la présence de ministres sénateurs, dont on peut rétrospectivement considérer qu'ils ont aussi peu servi le Québec (en 1979-1980) que les provinces de l'Ouest (de 1980 à 1984). Par contre, la RP garantirait à chacun des grands partis (à la possible exception de l'Alliance canadienne) un minimum de sièges au Québec, tout en réduisant considérablement le risque pour cette province d'être sous-représentée au cabinet.

En second lieu, on peut se demander si l'élection d'un contingent aussi important de députés québécois issus d'un même parti pourra se reproduire encore bien souvent. Au Québec, la domination historique des libéraux aux scrutins fédéraux a reposé dans les années 1970 et au début des années 1980 sur la décision des partisans de la souveraineté de rester à l'écart de la scène politique fédérale. Ce facteur semble avoir grandement favorisé les succès disproportionnés de Pierre Elliott Trudeau, à une époque où le Parti québécois ne se portait pas trop mal sur la scène provinciale mais refusait de disperser ses énergies en prenant part aux élections fédérales. Nombre de partisans du PQ pratiquaient l'abstention, provoquaient délibérément le rejet de leur bulletin de vote, soutenaient des formations marginales comme le Parti rhinocéros ou répartissaient plus ou moins stratégiquement leurs suffrages entre les conservateurs, les créditistes, les néo-démocrates ou même les libéraux.

Or, depuis 1990, les souverainistes du Québec disposent à Ottawa de leur propre parti, pleinement soutenu par ses alliés du PQ. Le retour dans cette province de l'ascendant des libéraux et d'un vote massif en leur faveur semble donc fort peu probable, sauf si l'option souverainiste devait disparaître complètement de la scène politique québécoise. Dans un avenir prévisible, le cas de figure le plus vraisemblable veut que l'électorat québécois reste fragmenté et que le Bloc québécois continue de faire élire un nombre appréciable de députés à la Chambre des communes.

La RP aurait bénéficié au Bloc québécois s'il avait existé dans les années 1970, mais elle lui serait probablement défavorable aujourd'hui. Elle lui retirerait tout d'abord l'avantage issu de la division du vote fédéraliste entre libéraux et conservateurs dont il a profité aux deux dernières élections. Et elle améliorerait les chances de fédéralistes québécois de premier plan d'être élus dans des régions à majorité francophone, ce qui amoindrirait la prétention du Bloc de parler à lui seul au nom des Québécois francophones. La RP atténuerait par ailleurs un handicap qui afflige les libéraux au profit du Bloc, à savoir la concentration excessive de leurs appuis dans les régions québécoises d'expression anglaise. Ce phénomène, encore plus marqué à l'échelon provincial, explique en grande partie qu'au scrutin de 1997, le nombre de sièges gagnés par les bloquistes (44) et les libéraux (26) ne correspondait aucunement aux suffrages exprimés en leur faveur (respectivement 37,9 p. 100 et 36,7 p. 100 du vote populaire). Les majorités écrasantes obtenues par les libéraux dans les circonscriptions de l'Ouest de Montréal, qui constituent en quelque sorte un gaspillage de votes, expliquent ce phénomène.

D'autre part, la RP pourrait amoindrir les chances des francophones d'être élus dans d'autres provinces que le Québec. La RP suppose en effet des circonscriptions beaucoup plus vastes, et il faudrait alors que les partis (leur chef national mais aussi leurs militants régionaux) veuillent réellement inclure des candidats francophones en position favorable sur leurs listes. A l'heure actuelle, on peut raisonnablement escompter l'élection d'un député francophone dans la circonscription d'Ottawa-Vanier, vu la délimitation et le profil linguistique de celle-ci, mais le même résultat serait moins assuré dans une vaste circonscription englobant la ville d'Ottawa et sa banlieue, avec environ 10 p. 100 de francophones. Et si le Nouveau-Brunswick tout entier formait une seule circonscription élisant 10 députés, la représentation des Acadiens pourrait s'en trouver réduite selon les décisions des partis au moment de préparer leurs listes de candidats. En ce sens, un système mixte à l'allemande favoriserait une meilleure représentation des Acadiens en conservant des circonscriptions uninominales.

Le rôle du Sénat

Deux grandes contraintes pèsent sur le rôle du Sénat dans le processus politique. Le fait que les sénateurs soit nommés plutôt que directement élus diminue leur autorité dans la mesure où les Canadiens jugent illégitime qu'une assemblée ainsi constituée s'oppose au gouvernement sur des questions majeures. La RP n'aurait aucun effet sur ce premier facteur. La seconde contrainte varie selon que le Sénat est dominé par le gouvernement ou par l'opposition. L'expérience suggère que le Sénat se montre plus agressif lorsque le parti au pouvoir s'y trouve en minorité, comme en témoigne l'attitude des sénateurs de 1984 à 1990 et, dans une moindre mesure, de 1994 à 1996. Tant et aussi longtemps que cette assemblée restera presque exclusivement composée de représentants des deux partis traditionnels, les gouvernements de coalition intégrant ceux-ci devraient pouvoir compter sur la collaboration des sénateurs. Mais toute coalition qui exclurait ces partis devrait s'attendre à plus d'hostilité de la part du Sénat, jusqu'à ce qu'elle parvienne à y nommer suffisamment de ses partisans. Et l'on peut prévoir que tôt ou tard, les partenaires minoritaires de telles coalitions insisteront pour y faire nommer certains des leurs, amenant à terme un Sénat plus représentatif par rapport à la situation actuelle.

Le gouverneur général

C'est la Reine qui, à la demande personnelle du premier ministre, désigne le gouverneur général et peut le démettre de ses fonctions. L'influence politique du gouverneur général est extrêmement limitée, notamment parce que la plupart des élections se soldent par un résultat clair et que même sous un gouvernement minoritaire, un refus de sa part de suivre l'avis du premier ministre en invoquant son pouvoir de réserve serait considéré — à juste titre — comme franchement risqué. Dans un cabinet de coalition, les partenaires minoritaires pourraient mettre en cause le droit du premier ministre de recommander personnellement les nominations à Rideau Hall.

En multipliant les législatures sans majorité, la RP permettrait-elle au gouverneur général de jouer un rôle plus actif dans la sélection des premiers ministres, comme le font les chefs d'État de certains pays ayant adopté la proportionnelle ? Rien n'est moins sûr. Selon la pratique dominante dans ces pays, y compris en Nouvelle-Zélande, les chefs de partis conduisent entre eux des négociations dont ils transmettent les conclusions au chef de l'État, qui agit ensuite en conséquence. Contrairement aux monarchies héréditaires ou aux présidents élus par le parlement ou par le peuple, le gouverneur général peut à tout moment se voir démis de ses fonctions par la Reine, sur recommandation du premier ministre. Cela devrait le dissuader d'agir comme arbitre, que ce soit pour la formation du cabinet ou la dissolution du Parlement.

La magistrature

De même, la RP ne modifierait pas directement la position relative qu'occupe la magistrature dans le système politique canadien, puisqu'elle tire son origine de dispositions constitutionnelles. Seule la nomination des juges pourrait être touchée. Les partenaires minoritaires insisteraient probablement pour avoir leur mot à dire dans ces nominations ou pour que soit adopté un processus de sélection plus ouvert prévoyant des audiences publiques.

Aucune menace à la démocratie

Certains craignent toujours que la RP mette carrément notre démocratie en péril. À leurs yeux, une succession de cabinets éphémères pourrait donner à la population le sentiment que l'anarchie règne dans les plus hautes sphères de l'État, et faire du pays la risée du monde. Au pire, la comparaison de ce spectacle avec le ferme leadership d'antan pourrait s'avérer défavorable à la démocratie elle-même.

Plutôt en vogue dans les années 1940 et 1950, l'argument selon lequel la RP risque d'entraîner le renversement des démocraties est aujourd'hui discrédité, bien qu'on puisse l'invoquer dans le cas de démocraties naissantes[56]. Ce raisonnement découlait d'une analyse centrée à l'excès sur l'expérience allemande de la république de Weimar et celle de l'Italie de l'entre-deux-guerres. Elle négligeait le fait que dans plusieurs pays comme la Suisse, les Pays-Bas et ceux de la Scandinavie, où la RP était aussi en vigueur, la démocratie avait plutôt bien survécu aux défis de l'entre-deux-guerres. D'ailleurs, une récente revue des travaux historiques consacrés aux démocraties qui se sont effondrées durant l'entre-deux-guerres ne fait aucune mention de la RP[57].

Scénarios de mise en œuvre de la représentation proportionnelle

Dans quelles circonstances pourrait-on envisager l'introduction de la représentation proportionnelle au Canada ? D'après les « modèles de choix rationnels », la RP n'est acceptée que lorsque le parti ou la coalition au pouvoir conclut qu'elle leur sera avantageuse, ce qui fut notamment le cas de partis craignant d'être rayés de la carte à l'élection suivante. Mais les électeurs eux-mêmes, par voie de référendum, pourraient aussi l'imposer à la classe politique. On peut enfin imaginer qu'un jugement de tribunal enjoigne le Parlement de la mettre en œuvre.

Les partis

Aucun des partis représentés à la Chambre des communes n'a jamais vraiment insisté pour réformer le système électoral. À l'exception des libéraux, tous ont cependant manifesté leur intérêt pour la question, comme en fait foi l'adoption de résolutions à cet effet lors des congrès nationaux des trois dernières années[58].

Les conservateurs et les néo-démocrates qualifient la réforme du système électoral de « question importante ». À l'instar du Parti réformiste, tous deux présentent la représentation proportionnelle comme une option envisageable. Comme solutions de rechange, les conservateurs préconisent le scrutin de ballottage tandis que les réformistes envisagent le vote unique transférable. Plus prudent, le Bloc québécois envisage une dose de proportionnelle, tout en faisant clairement référence au système électoral d'un Québec indépendant plutôt qu'à celui d'un Canada réformé.

Conservateurs et néo-démocrates dénoncent l'injustice du système actuel, les premiers s'inquiétant aussi de l'étendue des pouvoirs du premier ministre, les seconds du phénomène de la polarisation régionale. Seul le Parti réformiste s'est engagé à tenir un référendum portant sur un nouveau système électoral. Aucun de ces partis ne dispose toutefois d'un programme aussi détaillé que celui du Parti vert, qui prévoyait en 1998 la mise en œuvre d'un système mixte à l'allemande. Les Verts sont aussi les seuls à citer parmi les avantages de leur proposition l'accroissement de la représentation des femmes et des minorités.

Les programmes des partis d'opposition révèlent une certaine sensibilisation à un problème qu'ils jugent nécessaire de régler par différents moyens. Mais on doit les tenir pour des prises de position formulées en termes relativement vagues, qu'aucun ne s'engage vraiment à concrétiser une fois au pouvoir. Le Parti québécois, par exemple, s'était engagé dès 1970 à réformer le mode de scrutin au Québec. En 15 années de gouvernement majoritaire, il n'a toujours pas rempli cet engagement, et n'en a pas manifesté l'intention depuis son retour aux commandes en 1994.

À Ottawa, l'institution de la RP par le gouvernement libéral semble pour l'instant tout aussi improbable. Si en 1979, pendant le court intermède où il n'était plus à la tête du parti, Pierre Elliott Trudeau s'était montré ouvert à une cer-

taine dose de proportionnelle, les libéraux ne sont jamais revenus sur la question par la suite, même durant la période (1980-1984) où la faiblesse de leur représentation dans les provinces de l'Ouest était considérée comme un problème sérieux. À l'époque, les députés libéraux s'étaient même opposés à ce qu'on utilise la RP pour un nouveau sénat élu au suffrage universel, quoique sans grand pouvoir. À l'instar des libéraux fédéraux québécois qui jouissaient d'une représentation massive au début des années 1980, les libéraux fédéraux ontariens sont peu tentés, à l'heure actuelle, de troquer la forte représentation libérale en Ontario contre une augmentation de leurs sièges dans le reste du pays. En définitive, les libéraux dont l'élection serait favorisée par la RP ne peuvent défendre leur cause au sein d'un Parlement dont ils sont absents, tandis que ceux à qui cette réforme nuirait dominent le caucus libéral.

Mais la situation pourrait évoluer. On peut notamment imaginer que les libéraux, perdant leur majorité à la Chambre lors d'une prochaine élection tout en restant le plus fort des partis, seraient obligés de conclure une alliance avec les conservateurs ou les néo-démocrates. Ces deux derniers partis ayant tout à gagner d'une réforme électorale, l'un ou l'autre pourrait soutirer l'introduction de la RP en échange de son ralliement à une coalition dirigée par les libéraux. Ceux-ci accepteraient-ils un changement de cette ampleur ? On peut en douter, d'autant plus que la RP raffermirait le pouvoir de négociation des partis plus faibles. Compte tenu de la situation, il n'est pas certain que les conservateurs et les néo-démocrates réclameraient la RP : tous deux pourraient juger que leurs déboires des années 1990 ne marquaient qu'un recul temporaire, et qu'une forte remontée de leurs appuis pourrait leur garantir d'atteindre le palier (environ 30 p.100 du vote ou plus, un terrain familier pour les conservateurs) au niveau duquel tout parti tire profit du scrutin majoritaire à un tour.

La voie référendaire

Les circonstances ayant mené à l'adoption de la proportionnelle à députation mixte (*Mixed Member Proportional*) en Nouvelle-Zélande et du système mixte en Italie ont incité plusieurs adeptes de la RP à envisager un autre scénario, selon lequel les électeurs eux-mêmes imposeraient la proportionnelle à une classe politique récalcitrante mais profondément discréditée. En Nouvelle-Zélande, deux référendums tenus au début des années 1990, le second étant exécutoire, ont établi que la population préférait la proportionnelle à députation mixte au scrutin majoritaire en place ou à tout autre mode de scrutin, de sorte que malgré ses réticences, le gouvernement de l'époque n'a eu d'autre choix que de se conformer à la volonté des citoyens. En Italie, les électeurs ont profité de leur droit d'initiative — et du discrédit frappant les politiciens par suite du scandale *Tangentopoli* — pour provoquer la tenue d'un référendum portant sur l'élimination de la dominante proportionnelle que comportait le mode d'élection des sénateurs, obligeant ainsi les parlementaires à revoir le système électoral des deux Chambres.

Le scénario néo-zélandais, que certains croient plausible en Grande-Bretagne, conviendrait mal au Canada étant donné notre méfiance historique vis-à-vis des référendums. En outre, notre classe politique rechignerait sûrement à l'idée d'offrir aux partisans de la RP une occasion en or de défendre leur cause devant une population qui risquerait de leur donner raison. Il semble par ailleurs qu'on ne puisse organiser un référendum sur cette question sans l'accord du Parlement. La *Loi référendaire* prévoit uniquement des consultations portant sur des questions « relatives à la Constitution canadienne », et même en interprétant largement cette formulation pour y inclure un référendum (non exécutoire) sur la RP, il faudrait obtenir l'assentiment des membres des deux Chambres pour le mettre en œuvre.

Le scénario italien est encore moins vraisemblable du fait qu'aucune disposition fédérale ne permet pour le moment aux citoyens de forcer par voie de pétition la tenue d'un référendum. En présence d'une telle disposition, qui existe en Colombie-Britannique, l'institution de la RP serait envisageable. Deux variables décisives conditionneraient cependant l'efficacité du processus : le nombre de signatures nécessaire pour valider la pétition populaire déclenchant le référendum, et le caractère exécutoire (comme c'est le cas en Suisse pour les amendements constitutionnels) ou simplement consultatif (comme en Colombie-Britannique) du référendum.

Une contestation judiciaire fondée sur la Charte

La dernière possibilité consisterait à imposer la RP par voie de recours judiciaire fondé sur la Charte des droits et libertés. À première vue, celle-ci semble silencieuse sur la question, l'unique mention se trouvant à l'article 42 (1a) de la Loi constitutionnelle de 1982, où l'on protège « le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada». Mais ce passage fait uniquement référence à la répartition des sièges entre les provinces, et non à la représentation des partis à la Chambre.

Cela dit, le « droit de vote » garanti à l'article 3 de la Charte a déjà fait l'objet d'une interprétation aussi large qu'inattendue dans le jugement sur la cause Dixon, rendu en 1989 par un tribunal de Colombie-Britannique. Selon le tribunal, ce droit englobe un droit à un « vote de poids égal » (*equality of voting power*), susceptible d'être violé lorsque la population des circonscriptions électorales comporte de flagrantes disparités. Cette approche a été reprise (bien que nuancée) par la Cour suprême du Canada. Si un découpage électoral inégalitaire constitue une entorse au droit de vote en diluant les suffrages de certains électeurs, on pourrait soutenir que ce droit de vote est également violé par un système électoral offrant une représentation nulle ou minimale aux électeurs votant pour les petits partis.

Personne ne peut prédire comment un tel argument, présenté plus en détail, serait accueilli par un tribunal. Cette possibilité demeure réelle et a récemment été explorée dans une revue juridique[29]. Elle pourrait avoir des chances de succès.

Conclusion

Il n'existe aucun système électoral parfait, comme en témoignent dans les démocraties établies l'utilisation tant de la représentation proportionnelle que du scrutin majoritaire à un ou deux tours, ainsi que la popularité croissante tout au long des années 1990 de systèmes mixtes cherchant à préserver le meilleur des deux mondes. Il est toutefois révélateur qu'à la différence des années 1950, la représentation proportionnelle fasse rarement l'objet de vives critiques là où elle prévaut alors que le scrutin majoritaire à un tour et le régime parlementaire à la Westminster sont fréquemment contestés, parfois avec succès, dans les démocraties qui les appliquent.

Tout compte fait, dans ce pays et en cette époque, la RP comporterait plus d'avantages que d'inconvénients. Elle assurerait une composition régionale plus équilibrée au sein des caucus des partis, empêcherait certaines régions d'exercer une influence excessive au sein du parti gouvernemental, et favoriserait la représentativité régionale des cabinets. Quant à son principal inconvénient, soit de vastes circonscriptions électorales moins propices au travail traditionnellement effectué par les députés auprès de leurs électeurs, il serait en grande partie compensé par un système mixte de type allemand comportant l'élection de 50 à 60 p. 100 des députés dans des circonscriptions uninominales.

La RP transformerait aussi en profondeur notre système de cabinet. Ce sont ainsi les élites de parti qui choisiraient le gouvernement, lequel ne serait plus directement désigné suivant la volonté d'une majorité simple d'électeurs. Les gouvernements majoritaires homogènes seraient rarissimes et les coalitions deviendraient la règle, sans pour autant exclure la possibilité de gouvernements minoritaires formés d'un seul parti. Les cabinets seraient plus éphémères et les premiers ministres perdraient un peu de l'ascendant dont ils jouissent aujourd'hui.

Contrairement à une opinion largement répandue, rien ne permet d'affirmer que la RP compromettrait la performance économique du pays ou, plus généralement, la gestion de l'État. Le gouvernement mettrait plus longtemps à décider, mais les décisions qui s'ensuivraient pourraient se révéler plus judicieuses que certaines mesures prises sous le coup de l'impulsion par un premier ministre qui préfère couper court à la discussion.

Pour l'instant, l'adoption de la RP au Canada semble des plus improbable. Et si bon nombre de spécialistes soutiennent fortement l'introduction d'une forme ou l'autre de proportionnelle, le consensus qui les unissait au début des années 1980 s'est effrité en ce qui concerne la forme précise à retenir. Le contexte politique n'incline guère à penser que l'actuel gouvernement se convertisse à la RP d'ici à la fin de son mandat, et l'on ne saurait davantage imaginer l'organisation prochaine d'un référendum sur la question. À terme, restent les deux cas de figure les plus vraisemblables : soit qu'un petit parti parvienne à imposer la RP au parti au pouvoir dans le cadre d'une législature sans majorité, soit qu'elle lui soit imposée par le judiciaire.

Postface

Le texte qui précède a été terminé avant les élections du 27 novembre 2000. Celles-ci n'ont pas substantiellement modifié les assises régionales des partis. Tout comme depuis le début des années 1990, la performance du Parti libéral dans l'ensemble du pays (172 sièges sur 301) repose toujours sur le soutien massif de l'Ontario (100 sièges sur 103) et masque un déficit encore plus important dans l'Ouest (seulement 14 sièges sur 88, un de moins qu'en 1997, et 13 de moins qu'en 1993). La polarisation régionale a été réduite grâce aux progrès des libéraux dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, aux dépens des conservateurs et des néo-démocrates. Toutefois, les libéraux ont reculé dans le suffrage populaire dans chacune des quatre provinces de l'Ouest. L'Alliance canadienne, malgré une progression notable de son vote (de 19 p. 100 à 25 p. 100) n'a pas réussi à percer en dehors de l'Ouest : tous ses députés sauf deux proviennent de cette région. Le Bloc québécois a réussi à conserver d'un cheveu la majorité des sièges au Québec, mais cette mince avance recouvre un déficit de 4.3 p. 100 (environ 151,000 voix) dans le suffrage populaire. La courtepointe complexe issue des élections de 1997 a fait place en 2000 à une coupure plus nette entre l'Est et l'Ouest du pays.

Un tel résultat a peu de chances de relancer pour l'instant le débat sur la réforme électorale. Néanmoins, la chute des appuis aux conservateurs (de 18.8 p. 100 à 12.2 p. 100) et au Nouveau Parti démocratique (de 11.0 p. 100 à 8.5 p. 100), s'ajoutant à l'incapacité de l'Alliance Canadienne à percer en Ontario, renforce le sentiment qu'il n'y a pas d'alternative sérieuse pour le moment au Parti libéral. Avec au moins deux sièges dans chaque province, celui-ci devrait sans trop de difficulté pouvoir constituer un

cabinet minimalement représentatif du point de vue régional, bien que son caucus compte toujours 58 p. 100 d'élus ontariens et 8 p. 100 d'élus de l'Ouest. Entre-temps, la participation électorale (un peu plus de 60 p. 100) a atteint son niveau le plus bas depuis l'instauration du suffrage universel au pays.

Autres publications de l'IRPP dans le même domaine

Jennifer Smith and Herman Bakvis, « Changing Dynamics in Election Campaign Finance: Critical Issues in Canada and United States », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 4 (July 2000).

Paul Howe and David Northrup, « Strengthening Canadian Democray: The Views of Canadians », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 5 (July 2000).

Richard Johnston, « Canadian Elections at the Millennium », *Choices*, Vol. 6, no. 6 (September 2000).

Peter Dobell, « What Could Canadians Expect from a Minority Government? », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 6 (November 2000).

Peter Dobell, « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ? », *Enjeux publics*, Vol. 1, n° 6 (f), novembre 2000.

Peter Dobell, « Reforming Parliamentary Practice: The Views of MPs », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 9 (December 2000).

Peter Dobell, « La réforme de la procédure parlementaire : Le point de vue des députés », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 9 (f), décembre 2000.

Jerome H. Black, « The National Register of Electors: Raising Questions About the New Approach to Voter Registration in Canada », *Policy Matters*, Vol. 1, no. 10 (December 2000).

1 Sur la question, on doit d'importantes contributions à Alan C. Cairns, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 n° 1, mars 1968, p. 55-80; à W.P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, Kingston, Queen's Studies on the Future of the Canadian Communities, monographie n° 1, 1979; et John C. Courtney, « Reflections on Reforming the Canadian Electoral System », *Administration publique du Canada*, vol. 23, n° 3, automne 1980, p. 427-457.

2 Voir par exemple Donley Studlar, « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginals Should », dans Henry Milner (dir.), *Making Every Vote Count : Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 123-132.

3 Ralph Allen, *Ordeal by Fire : Canada : 1910-1945*, Garden City, N.Y., Doubleday and Co., 1961, p. 235. La traduction est de nous.

4 Ces résultats sont rapportés par Paul Howe et David Northrup dans « Strengthening Canadian Democracy : The Views of Canadians », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 5, juillet 2000. Mes remerciements à Paul Howe pour m'avoir transmis une première version de ce document avant sa publication.

5 Voir Mark N. Franklin, « Electoral Participation », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (dir.), *Comparing Democracies : Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Ca., Sage, 1996, p. 226.

6 Neil Nevitte, André Blais, Elisabeth Gidengil et Richard Nadeau, *Unsteady State : The 1997 Canadian Federal Election*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, p. 15-16.

7 Richard Johnston, « Canadian Elections at the Millenium », *Choices*, vol. 6, n° 6, septembre 2000.

8 Voir Louis Massicotte, « Parliament in the 1990s », dans J. Bickerton et A.G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, 3e éd., Peterborough, Boradview Press, 1999, p. 179n.

9 Richard S. Katz, « Electoral Reform is not as Simple as it Looks », dans Milner (dir.), *Making Every Vote Count*, p. 108. La traduction est de nous.

10 On peut citer les exemples de la Suède, où les sociaux-démocrates se sont maintenus sans interruption au pouvoir de 1932 à 1976, sauf durant l'été 1936; de l'Italie, où les démocrates chrétiens ont dominé tous les cabinets entre 1945 et le milieu des années 1990; et de la Suisse, dirigée par la même coalition de partis — et selon le même équilibre partisan au sein du gouvernement — depuis 1959. En Belgique, le Parti catholique a rarement quitté le pouvoir depuis 1884, l'occupant seul ou en alliance avec d'autres partis. Et en Espagne le Parti socialiste, ayant à sa tête le même premier ministre, s'est maintenu au pouvoir de 1982 à 1996.

11 Le vote limité, une variante de la majorité relative qui a pour but d'assurer au parti minoritaire d'être représenté dans les circonscriptions plurinominales en accordant à chaque électeur un nombre de voix inférieur à celui des sièges à pourvoir, a été brièvement appliqué en Ontario en 1886 et 1890 dans la circonscription provinciale de Toronto.

12 Au scrutin fédéral de 1997, un député fut élu avec 28,9 p. 100 des voix. En 1944, lors d'une élection provinciale, un candidat du CCF fut élu au Québec avec 21 p. 100 des voix. On a même vu en Papouasie — Nouvelle-Guinée, où le système majoritaire à un tour s'applique à un électorat très fragmenté, un candidat se faire élire avec seulement 6,3 p. cent des voix.

13 Voir André Blais et Louis Massicotte, « Direct Presidential Elections : A World Summary », *Electoral Studies*, vol. 6, n° 4, décembre 1997, p. 441-445.

14 En tout, 104 députés ont été élus avec 50 p.100 des voix ou plus, soit 58 députés libéraux, 29 réformistes, 11 bloquistes, 3 conservateurs et 3 néo-démocrates.

15 Plus précisément, le vote alternatif a été en usage de 1924 à 1955 dans les circonscriptions rurales du Manitoba, de 1924 à 1956 dans les circonscriptions rurales de l'Alberta, et à l'échelle de toute la province lors des élections provinciales de la Colombie-Britannique de 1952 et 1953. En 1923, on a sérieusement tenté d'instituer le vote alternatif dans les circonscriptions rurales de l'Ontario (jumelé à un système proportionnel dans les circonscriptions urbaines), mais le projet a échoué par suite de l'obstruction parlementaire de l'opposition, qui a forcé le premier ministre à déclencher une élection qu'il a finalement perdue.

16 Antoine Bilodeau, « L'impact mécanique du vote alternatif au Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 32, n° 4, décembre 1999, p. 745-761.

17 Le candidat indépendant John Nunziata aurait été élu dans les deux cas de figure.

18 Le VUT était en usage au Manitoba lors des élections provinciales tenues de 1920 à 1955 (à Winnipeg seulement), de même qu'en Alberta de 1926 à 1956 pour l'élection des députés de Calgary et d'Edmonton. Étant donné que le scrutin majoritaire à un tour ou le vote alternatif ont été appliqués durant la même période dans les circonscriptions rurales uninominales, les deux provinces ont en fait utilisé un système mixte (que nous appelons système mixte de coexistence) prévoyant des modes de scrutin différents d'une région à l'autre.

19 Pour une description plus complète des mécanismes des différents systèmes électoraux, voir André Blais et Louis Massicotte, « Electoral Systems », dans LeDuc, Niemi et Norris (dir.), *Comparing Democracies*, p. 49-81.

20 Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, vol. 18, n° 3, septembre 1999, p. 341-366.

21 Selon une étude des résultats produits par différents systèmes mixtes, fondée sur l'indice de proportionnalité de Mackie et Rose (de 0 à 100, la proportionnalité étant d'autant plus élevée qu'on se rapproche de 100), les systèmes de superposition affichent un indice moyen de 80,5, soit sensiblement moins que les systèmes à majorité relative (87) ou les systèmes à majorité absolue (84). Par contraste, l'indice moyen des systèmes correctifs s'établit à 91,8, soit fort près de l'indice de 94 produit par la représentation proportionnelle pure et simple. Voir Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey », communication présentée au 17e Congrès mondial de l'Association internationale de science politique tenu à Séoul en août 1997, p. 10-11.

22 André Blais et Louis Massicotte, « Electoral Formulas : A Macroscopic Perspective », *European Journal of Political Research*, vol. 32, n° 1, août 1997, p. 107-129. Le scrutin majoritaire à un tour est plus courant dans les anciennes

colonies britanniques ainsi qu'en Amérique du Nord, en Asie et sur le continent africain. Dans les démocraties établies, la RP est plus répandue que le scrutin majoritaire à un tour, qui prévaut surtout dans les plus grands pays.

23 Quelques exemples : David Elton et Roger Gibbins, *Electoral Reform : The Need is Pressing, the Time is Now*, Calgary, Canada West Foundation, 1980; Ronald G. Landes, « Alternative Electoral Systems for Canada », communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Montréal, 2 juin 1980; Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?* p. 52-58 et « Power Requires Representation », *Options politiques*, vol. 1, n° 4, décembre 1980/janvier 1981, p. 22; W.M. Dobell, « A Limited Corrective to Plurality Voting » *Analyse de politiques*, vol. 7, n° 1, hiver 1981, p. 75-81; R. Kent Weaver, « Improving Representation in the Canadian House of Commons, » *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, n° 3, septembre 1997, p. 473-512.

24 La proportionnelle pure et simple examinée ici implique le scrutin de liste, mais les effets du VUT seraient analogues. La principale différence est qu'avec le VUT, les votants sont plus libres de choisir parmi l'un ou l'autre des candidats mis de l'avant par chaque parti, bien que peu le fassent en pratique.

25 Par exemple, les Néo-Zélandais se sont fait promettre le paradis sur terre au début des années 1990 pendant le débat sur l'introduction de la proportionnelle à députation mixte, ce qui a contribué, vu le mépris presque unanime dont la classe politique faisait alors l'objet, à la victoire de cette formule lors de deux référendums. Quelques années plus tard, l'application concrète de la proportionnelle à députation mixte s'étant révélée décevante, même aux yeux de certains de ses défenseurs, l'opinion publique l'a clairement réprouvée et la Nouvelle-Zélande est devenue un exemple des ratés de la RP, à tel point qu'on a tendance à oublier les réelles améliorations qu'elle a suscitées. Le fonctionnement plus convaincant de la même formule à l'élection de 1999 pourrait toutefois inverser la tendance au sein de l'opinion.

26 En 1993, le Parti réformiste et le Bloc québécois ont remporté respectivement 52 et 54 sièges avec 18,7 p. 100 et 13,5 p. cent du vote populaire, tandis que les conservateurs ne gagnaient que deux sièges avec 16,0 p. 100 du vote. Le Bloc est devenu l'Opposition officielle tout en se classant au quatrième rang du vote populaire. Signalons toutefois que le Bloc n'a présenté que 75 candidats contre 207 pour le Parti réformiste, le Parti progressiste-conservateur en présentant dans chacune des 295 circonscriptions.

27 Voir Wilma Rule, « Women's Underrepresentation and Electoral Systems, » *Political Science and Politics : PS*, vol. 27, n° 4, décembre 1994, p. 689-693.

28 Lord Jenkins of Hillhead (président), *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, London, HMSO, 1999, par. 39.

29 Depuis 1993, l'Ontario est presque devenue une province monopartisane, les libéraux y ayant raflé 98 des 99 sièges à pourvoir en 1993 et 101 des 103 sièges en 1997, sans jamais avoir recueilli plus de 53 p. 100 du vote populaire.

30 En 1997, 40 p. 100 des votes du Parti réformiste provenaient d'autres provinces que celles de l'Ouest (35 p. 100 en Ontario seulement), sans que cela ne se traduise dans le nombre de sièges qu'il a gagnés.

31 Initialement, la Belgique appliquait un système majoritaire à deux tours dans le cadre de circonscriptions plurinominales. Au scrutin de 1894, soit avant l'institution de la RP, le Parti catholique a remporté tous les sièges de Bruxelles et 71 des 72 sièges de la Flandre, mais seulement 14 des 62 sièges de la Wallonie. Voir Xavier Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1986, p. 194. Incidemment, un tel résultat souligne l'incapacité du scrutin majoritaire à deux tours de réduire la polarisation régionale.

32 Canada, *Groupe de travail sur l'unité canadienne (Pépin-Robarts) Se retrouver : Observations et recommandations*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 112.

33 Voir Massicotte et Blais, « Mixed Electoral Systems : A Conceptual and Empirical Survey, » p. 341-366.

34 Leigh J. Ward, « 'Second-class MPs' ? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation, » *Political Science*, vol. 49, n° 2, janvier 1998, p. 125-145. Cette source, la seule à notre connaissance qui mentionne ce problème dans un système mixte, conclut que « le problème relève moins de la réalité que d'une perception erronée » (p. 143). La traduction est de nous.

35 Voir David W. Brady *et al.*, « The Decline of Party in the U.S. House of Representatives, 1887-1968 », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n° 3, août 1979, p. 381-407.

36 Louis Massicotte, « The Rise of Party Cohesion in the Canadian House of Commons 1867-1945 : A Descriptive and Comparative Summary », communication présentée au « Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians », Wroxton College, Oxfordshire, R.-U., août 1998; Joseph Wearing, « Tweaking the Whips : Modified Rebelliousness in the Canadian House of Commons », communication présentée au « Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians », Wroxton College, Oxfordshire, R.-U., août 1998.

37 Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 210-16.

38 Louis Massicotte, « Bridled Workhorses : Party Discipline in Committees of the Canadian House of Commons », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, St. John's (T.-N.), juin 1997.

39 Les élections de 1958, 1968 et 1974 ont reporté au pouvoir, avec une majorité de sièges, un gouvernement sortant minoritaire.

40 Michael Laver et Norman Schofield, *Multiparty Government : The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 70.

41 Voir notamment Jonathan Boston, *Governing under Proportional Representation : Lessons from Europe*, Wellington, Institute of Policy Studies, University of Victoria, 1998.

42 Laver et Schofield, *Multiparty Government*, p. 152. La longévité médiane des coalitions minimales gagnantes (35 mois) était plus élevée que leur longévité moyenne.

43 Laver et Schofield, *Multiparty Government*, p. 148-149

44 Par exemple, Tage Erlander a été premier ministre de la Suède de 1946 à 1969, un règne de 23 ans qui surpasse le record canadien de longévité de Mackenzie King. Plus

récemment, Felipe Gonzalez a dirigé le gouvernement espagnol pendant 14 années consécutives, tandis que Helmut Kohl s'est maintenu au pouvoir 16 ans en Allemagne.

45 De 1945 à 1995, Israël a totalisé 42 cabinets (à partir de 1948), la Finlande 46 et l'Italie 55. Sous la IVème République, la France a connu 28 cabinets en 13 ans. Voir Jaap Woldendorp, Hans Keman et Ian Budge, « Party Government in 20 Democracies : An Update (1990-1995) », *European Journal of Political Research*, vol. 33, n° 1, janvier 1998, p. 125-164.

46 Voir Donald J. Savoie, *Governing from the Centre : The Concentration of Political Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

47 En 1963, John Diefenbaker a fait l'objet d'une tentative qui a échoué.

48 L'histoire politique australienne en offre au moins deux exemples. Après l'élection de 1922, le Country Party, dont l'appui était devenu indispensable au maintien au pouvoir du gouvernement nationaliste, insista non seulement pour avoir un nombre presque égal de ministres mais exigea la tête du premier ministre sortant Hughes, obligeant le Parti nationaliste à choisir un nouveau leader. De même en 1967-1968, suite au décès du premier ministre libéral Holt, le chef du Country Party, John McEwen, a opposé son veto à l'accession du libéral William McMahon au poste de premier ministre en invoquant qu'il ne lui faisait pas personnellement confiance.

49 Arend Lijphart, « Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering », *European Journal of Political Research*, vol. 25, n°1, janvier 1994, p. 1-17; et *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1999.

50 Lijphart, « Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering », p. 12. La traduction est de nous.

51 Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 238. La traduction est de nous.

52 Strom, *Minority Government and Majority Rule*, p. 238. La traduction est de nous.

53 Voir Louis Massicotte, « Federal Countries, Elections in », dans Richard Rose (dir.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, DC, Congressional Quarterly, 2000, p. 101-04.

54 Louis Massicotte et André Bernard, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985.

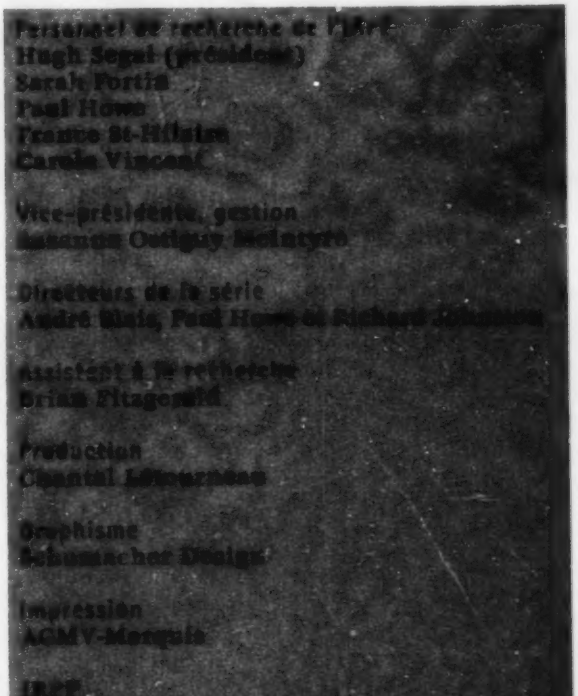
55 Herman Bakvis et Laura G. Macpherson, « Quebec Block Voting and the Canadian Electoral System », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, n° 4, décembre 1995, p. 659-692.

56 André Blais et Stéphane Dion, « Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies, » dans Diane Ethier (dir.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Asia*, Londres, Macmillan Press, 1990.

57 Thomas Ertman, « Democracy and Dictatorship in Interwar Western Europe Revisited », *World Politics*, vol. 50, n° 3, avril 1998, p. 475-505.

58 Cette section se réfère aux documents qui suivent, tels qu'ils apparaissaient en juillet 2000 sur les sites Web des partis politiques : Alliance canadienne (Parti réformiste) : Policy Declaration, par. 74 (*http://reform.ca*); Parti progressiste-conservateur : Policy Document, adopté au congrès national de mai 2000 (*http://www.pcparty.ca*); Nouveau Parti démocratique : The Social Democratic Forum on Canada's Future, document adopté en août 1999 par le congrès fédéral du parti (*http://www.ndp.ca*); Bloc québécois : Orientations, adopté au congrès du parti de janvier 2000 (*http://blocquebecois.org*); Parti vert du Canada : Policy, adopté au congrès de 1998 (*http://green.ca*).

59 Trevor Knight, « Unconstitutional Democracy ? A Charter Challenge to Canada's Electoral System » *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 57, n° 1, hiver 1999, p. 1-42.



Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

••••••

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Summary

Changing the Canadian Electoral System

Louis Massicotte

This paper argues that changing the Canadian electoral system by adopting some form of proportional representation (PR) would have more advantages than drawbacks, but concludes that such a change appears unlikely in the near future.

The most common criticism of the existing system is that it fosters national division. Regional variations in party support are exaggerated by the electoral system, and the country appears more polarized than it really is. The system has also been criticized on other grounds. For example, it often grants power to a party supported by only a minority among the electorate, a scenario that an increasing number of Canadians find unacceptable. It has been accused of slowing the increase in women's representation in the House of Commons and of driving down voter turnout. Some argue too that the electoral system and current party alignments together preclude any alternation in federal office for the foreseeable future.

Majority systems (the French double-ballot system and the Australian alternative vote, for example) will not solve these problems. Indeed, they might lead to an increase in electoral distortions. The two most credible reform options are (a) a full-fledged PR system whereby seats are distributed in proportion to the votes cast for parties in multi-member districts, or (b) a German-style mixed system where about half the members are elected in single-member districts, while the other seats are distributed in proportion to votes obtained.

Should either option be adopted, Parliament would become more representative and might include more women. Regional polarization would be reduced, with parties making inroads in regions of traditional weakness, although there is little evidence that this alone would solve the crisis of Canadian federalism. There would be less emphasis on constituency work for MPs if straight PR is introduced, though this would be mitigated under the German option.

Proportional representation would alter the Canadian pattern of governance. Coalition government or single-party minority governments would become the rule. Cabinets would be less durable, and the position of the prime minister in cabinet would be weakened, especially with regards to appointments to the Senate and the judiciary. Elections would be followed by negotiations between parties to determine the government's composition.

Based on comparative research, the paper challenges the conventional wisdom that equates stable single-party cabinets with good governance. While in the past much has been made of extreme cases like Israel and Italy, more recent research strongly suggests that, based on indicators like GNP growth, unemployment and the incidence of riots and political violence, PR countries as a whole are no worse governed than countries with plurality or majority systems.

Résumé

Pour une réforme du système électoral canadien

Louis Massicotte

Ce document soutient qu'un système électoral de type proportionnel au niveau fédéral comporterait plus d'avantages que d'inconvénients, mais conclut à l'improbabilité d'une telle évolution dans un avenir prévisible.

Selon la critique la plus souvent formulée à son endroit, le système actuel nuit à l'unité canadienne en accentuant les variations régionales dans la représentation des différents partis, notre pays semblant ainsi plus polarisé qu'il ne l'est en réalité. Mais là ne s'arrêtent pas les reproches. À maintes reprises, notre mode de scrutin a octroyé le pouvoir à un parti soutenu par une minorité seulement d'électeurs, une situation qu'un nombre grandissant de Canadiens jugent inacceptable. On l'a aussi accusé de freiner l'accroissement de la représentation des femmes à la Chambre des communes et de réduire la participation électorale. Et certains prétendent que vu l'actuel alignement des partis politiques, il empêchera longtemps encore toute alternance à la tête du gouvernement fédéral.

Les modes de scrutin à la majorité absolue (par exemple, le système à deux tours français et le vote alternatif australien) ne résoudraient pas ces problèmes et risqueraient même d'amplifier les disparités électorales. Les options de réforme les plus crédibles sont au nombre de deux : a) la proportionnelle pure et simple, selon laquelle les sièges sont répartis en proportion des voix recueillies par chacun des partis dans des circonscriptions comptant plusieurs députés; et b) un système mixte à l'allemande, qui assure l'élection d'environ la moitié des députés dans des circonscriptions uninominales, le reste des sièges étant répartis de façon à ce que chaque parti obtienne globalement une représentation parlementaire proportionnelle au nombre de voix obtenues.

Dans l'un et l'autre cas, notre Parlement serait plus représentatif et pourrait compter un plus grand nombre de femmes. On réduirait la polarisation régionale en permettant aux partis de faire une percée dans les régions où ils sont traditionnellement plus faibles, bien qu'on ne puisse conclure que ce changement réglerait à lui seul la crise du fédéralisme canadien. La proportionnelle pure et simple amoindrirait l'importance de travail de circonscription des députés, mais on pourrait atténuer cet effet en adoptant un système mixte à l'allemande.

La proportionnelle viendrait en outre modifier le système gouvernemental canadien : les coalitions gouvernementales ou les gouvernements minoritaires deviendraient la règle, la durée des cabinets serait plus courte et l'autorité du premier ministre s'en trouverait affaiblie, notamment en ce qui touche les nominations au Sénat et à la magistrature. Chaque élection serait suivie de négociations entre les partis visant à déterminer la composition du gouvernement.

Se fondant sur une recherche comparative, ce document conteste la croyance répandue voulant qu'un cabinet majoritaire homogène soit synonyme de bonne gestion. Si on a longtemps invoqué à l'encontre de la proportionnelle les exemples extrêmes de pays comme Israël et l'Italie, des études plus récentes, à la lumière d'indicateurs comme la croissance du PNB, le taux de chômage, la fréquence des conflits de travail et l'incidence de la violence politique, suggèrent fortement que l'ensemble des pays ayant adopté la proportionnelle ne sont pas plus mal gouvernés que ceux qui utilisent un mode de scrutin majoritaire.